

## Normative Leitbilder der Europäischen Medienordnung: Leitvorstellungen und rechtliche Anforderungen an die Governance für eine demokratische Öffentlichkeit

Heldt, Amélie P.; Dreyer, Stephan; Schulz, Wolfgang; Seipp, Theresa Josephine

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Gutachten / expert report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heldt, A. P., Dreyer, S., Schulz, W., & Seipp, T. J. (2021). *Normative Leitbilder der Europäischen Medienordnung: Leitvorstellungen und rechtliche Anforderungen an die Governance für eine demokratische Öffentlichkeit*. (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, 54). Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut. <https://doi.org/10.21241/ssoar.71716>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



LEIBNIZ-INSTITUT  
FÜR MEDIENFORSCHUNG  
HANS-BREDOW-INSTITUT

*Amélie Heldt / Stephan Dreyer / Wolfgang Schulz /  
Theresa Josephine Seipp*

# NORMATIVE LEITBILDER DER EUROPÄISCHEN MEDIENORDNUNG

Leitvorstellungen und rechtliche  
Anforderungen an die Governance  
für eine demokratische Öffentlichkeit

Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts | Projektergebnisse Nr. 54



Amélie Heldt, Stephan Dreyer, Wolfgang Schulz, Theresa Josephine Seipp (2021): Normative Leitbilder der Europäischen Medienordnung. Leitvorstellungen und rechtliche Anforderungen an die Governance für eine demokratische Öffentlichkeit. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, Februar 2021 (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts | Projektergebnisse Nr. 54). DOI: <https://doi.org/10.21241/ssoar.71716>.

ISSN 1435-9413

ISBN 978-3-87296-165-5



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz CC BY 4.0.

Gefördert durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020.



Die Beauftragte der Bundesregierung  
für Kultur und Medien



Die Hefte der Schriftenreihe „Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts unter <https://leibniz-hbi.de/de/publikationen/arbeitspapiere>.

### Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI), Hamburg

Das Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) erforscht den Medienwandel und die damit verbundenen strukturellen Veränderungen öffentlicher Kommunikation. Medienübergreifend, interdisziplinär und unabhängig verbindet es Grundlagenwissenschaft und Transferforschung und schafft so problemrelevantes Wissen für Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Eine derartige Medienforschung setzt Kooperation voraus: Mit Partnern in vielen Ländern werden international vergleichende Fragestellungen bearbeitet. Mehr unter [www.leibniz-hbi.de](http://www.leibniz-hbi.de).

### Die Autorinnen und Autoren

**Dr. Stephan Dreyer** ist Senior Researcher „Medienrecht und Media Governance“ am HBI und Ko-Sprecher des Forschungsprogramms „Transformation der Kommunikation“. **Amélie Heldt**, Maître en droit, ist Juristin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am HBI. **Prof. Dr. Wolfgang Schulz** ist Direktor des HBI, Professor für „Medienrecht und Öffentliches Recht einschließlich ihrer theoretischen Grundlagen“ an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg und zudem Direktor des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft in Berlin. **Theresa Josephine Seipp** ist Junior Researcher am HBI.

Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI)

Rothenbaumchaussee 36, 20148 Hamburg / Germany

Tel.: (+49 40) 450 217-0, [info@leibniz-hbi.de](mailto:info@leibniz-hbi.de)

[leibniz-hbi.de](http://leibniz-hbi.de)

@Bredow\_Institut





# Inhalt

1. Hintergrund und Untersuchungsziel .....	5
2. Gang der Darstellung .....	6
3. Normative Leitbilder öffentlicher Kommunikation .....	6
3.1. Freiheitlichkeit.....	9
3.1.1. Informations- und Kommunikationsfreiheiten .....	9
3.1.2. Unabhängigkeit und Ausgewogenheit .....	11
3.1.3. Verhinderung von Machtasymmetrien und -konzentration.....	12
3.1.4. Kommunikative Chancengerechtigkeit .....	14
3.2. Gesellschaftlicher Pluralismus.....	14
3.2.1. Vielfalt.....	15
3.2.2. Offenheit .....	16
3.2.3. Zugänglichkeit .....	17
3.3. Ermöglichung gesellschaftlicher Selbstverständigung .....	18
3.3.1. Informationsqualität .....	19
3.3.2. Diskursqualität .....	19
3.3.3. Sicherheit und Vertrauen .....	21
3.4. Berücksichtigung von Querschnittsfunktionen .....	22
3.4.1. Gesellschaftliche Integration .....	22
3.4.2. Kritik- und Kontrollmöglichkeit .....	22
3.4.3. Synchronisation .....	23
4. Beispiele für Friktionen zwischen Leitbildern.....	24
4.1. Informations- und Diskursqualität vs. Unabhängigkeit.....	24
4.2. Vielfalt vs. Unabhängigkeit.....	25
4.3. Vielfalt vs. Offenheit .....	25
4.4. Vielfalt vs. Freiheit .....	25
4.5. Vielfalt vs. gesellschaftlicher Zusammenhalt.....	26
4.6. Freiheit vs. Sicherheit .....	26
5. Ausblick: Auflösung von Leitbildkollisionen .....	26
Literatur.....	28







# 1. Hintergrund und Untersuchungsziel

Begleitend zu der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands im zweiten Halbjahr 2020 hat das Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) mehrere Gutachten und Untersuchungsberichte erarbeitet, die als Diskussionsgrundlage für die Veranstaltungen der EU-Medienkonferenz im zweiten Halbjahr 2020 und darüber hinaus dienen sollen. Ziel der HBI-Untersuchungen war dabei die Identifikation von Möglichkeiten der mittel- und langfristigen Verbesserung der Kohärenz der europäischen Informations- und Kommunikationsordnung.

Die derzeitige Informations- und Medienordnung ist – aus deutscher Perspektive – ein rechtliches Mehr-Ebenen-System, das aus Normen der EU, des Bundes und der Länder besteht. Hinzu treten völkerrechtliche Vorgaben, aber auch Normen der Selbstregulierung. Die derzeitige Regulierung in diesem Bereich, die teils jahrzehntealten Pfadabhängigkeiten folgt, ist angesichts struktureller Transformationen öffentlicher und individueller Information und Kommunikation immer wieder Gegenstand grundsätzlicher Debatten über ihre Kohärenz, Kongruenz, Zeitgemäßheit und Zukunftsfähigkeit.

Die Analysen der Entwicklungen der letzten Jahre zeigen zwei – miteinander verwobene – Entgrenzungsprozesse, die die Medienordnungen in Europa herausfordern:

1. Die Mitgliedstaaten stoßen bei der Modernisierung ihrer Medienordnungen auf das faktische Problem, dass sich Kommunikation auf der Seite der Angebote, der Vermittlung und der Rezeption grundlegend ändert. Ein Phänomen – unter anderen – ist die zunehmende Bedeutung von Intermediären, die hybride Funktionen erfüllen, etwa Individualkommunikation, neue Formen der überindividuellen Kommunikation und Vermittlung von medialen Inhalten auf einer Plattform verbinden. Vor diesem Hintergrund reicht die Sicherung von Medienvielfalt – auch wenn sie wichtig bleibt – nicht aus, um eine funktionierende Öffentlichkeit zu gewährleisten. Zunehmend rücken damit die Funktionen der Öffentlichkeit – für die Demokratie, aber auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt und andere gesellschaftliche Prozesse – in den Mittelpunkt der Betrachtung.
2. Rechtsmaterien außerhalb des Medienrechts beeinflussen zunehmend die Medienordnung.<sup>1</sup> Die Datenschutzgrundverordnung kann als Beispiel dienen. Ihr wird großer Wert beim Schutz der Daten und der Privatheit der Unionsbürger\*innen zugeschrieben. Die Folgen für die gesellschaftliche Kommunikation und funktionsfähige Öffentlichkeiten (etwa mit Blick auf die Rechte von Journalist\*innen) sind aber enorm und wurden zum Teil nicht vollständig vorhergesehen. Ähnliches gilt für andere Rechtsmaterien.

Da eine die Medienregulierung der Mitgliedstaaten – partiell – koordinierende Europäische Ordnung diese Entwicklungen ebenfalls nachvollziehen muss, steigt die Komplexität der Koordinationsaufgabe weiter. Für diese Aufgabe kommt dem Grundrechtsrahmen eine zentrale Rolle der Strukturierung und Begrenzung zu.

---

<sup>1</sup> Stephan Dreyer / Rike Heyer / Theresa Josephine Seipp / Wolfgang Schulz (2020): Die Europäische Kommunikations-(Un)Ordnung. Mapping der medienrelevanten EU-Rechtsakte und Identifikation von Abhängigkeiten, Schnittbereichen und Widersprüchen. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, Juni 2020 (Arbeitspapiere des HBI Nr. 51).



Vor diesem Hintergrund will das vorliegende Arbeitspapier einen ersten Schritt unternehmen, um Leitbilder gelingender gesellschaftlicher Kommunikation bzw. funktionierender Öffentlichkeit im Europäischen Grundrechtssystem zur ermitteln und offenzulegen. Dies ist eine enorme Aufgabe, so dass hier nur erste Gedanken formuliert werden können, die auf der aktuellen Auslegung der Grundrechte basieren und noch nicht über diese hinausgehen.

Kommunikationsfreiheit wird schon traditionell funktional gedacht, es geht um die Bedeutung von Kommunikation für die Entfaltung des Einzelnen, die demokratische Selbstverständigung und die Wahrheitsfindung (Emerson 1962:878). Die Grundrechtsordnungen unterscheiden sich aber erheblich im Hinblick darauf, welche Funktionen sie betonen; In Europa ist etwa der Aspekt der Wahrheitssuche deutlich schwächer ausgeprägt als in den Vereinigten Staaten (Emerson 1962; Greenawalt 1989). Diese Verbindung von Gewährleistungsgehalten der Grund- und Menschenrechte und Funktionsbedingungen von Öffentlichkeit bilden Leitvorstellungen, die dieses Papier herausarbeitet.

## 2. Gang der Darstellung

Medien als Medium und Faktor öffentlicher Meinungsbildung, als Ort und Instrument gesellschaftlicher Selbstverständigung auf der einen Seite und Demokratie auf der anderen Seite sind eng miteinander verschränkt: Nur unter der Voraussetzung einer im Lichte des Demokratieprinzips verstandenen Ausgestaltung der Medienordnung können Kommunikationsräume entstehen, die es den einzelnen Bürger\*innen ermöglichen, sich unabhängig und frei eine Meinung zu bilden. Diese Form der Freiheitlichkeit und Autonomie bei der Meinungsbildung und politischer Willensbildung des Einzelnen ist Voraussetzung dafür, dass demokratische Teilhabe möglich ist. Der EGMR sagt: „Democracy thrives on freedom of expression.“ (EGMR, United Communist Party of Turkey; EGMR, Herri Batasuna) – nur ein Mediensystem, das demokratische Werte systematisch verinnerlicht hat, kann Demokratie ermöglichen und sichern. Welche normativen Leitvorstellungen oder Merkmale aber sind es, die als Bedingungen gelingender öffentlicher Kommunikation erscheinen?

Der Bericht stellt diese „normativen Leitbilder“ vor, die bei der legislativen Gestaltung der Informations- und Medienordnung zu berücksichtigen sind und stellt sie systematisch dar (Kap. 3). Anhand des Aufzeigens beispielhafter Beziehungen und Widersprüche zwischen diesen Leitvorstellungen soll gezeigt werden, dass diese Merkmale nicht immer in sich kohärent und gleichlaufend sind, sondern auch untereinander Friktionen aufweisen können (Kap. 4). Im Ausblick (Kap. 5) werden vor diesem Hintergrund mögliche Entscheidungsleitlinien für derartige Auflösungen von Leitvorstellungskonflikten aufgezeigt.

## 3. Normative Leitbilder öffentlicher Kommunikation

Die europäische Medienordnung beruht auf einem Demokratieverständnis, dessen zentrale Bestandteile Partizipation, Deliberation und Transparenz sind (Bogdandy und Krenn 2015). Der Vertrag von Lissabon hat explizit zum Ziel, einen europäischen Raum zu schaffen, der auf gemeinsa-



men demokratischen Werten und Prinzipien fußt, über den wirtschaftlichen Raum des Binnenmarkts hinaus. Die herausragende Rolle der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheiten für die Demokratie, um dieses Ziel zu erreichen, ist im politischen und wissenschaftlichen Diskurs unstrittig.

Der liberale Rechtsstaat ist ohne die Meinungsfreiheit nicht realisierbar, denn der kollektive Erkenntnisgewinn, die demokratische Selbstverständigung und die individuelle (auch kommunikative) Autonomie sind unverzichtbare Säulen der Demokratie. Diese drei Elemente sind in demokratischen Verfassungstraditionen unterschiedlich ausgeprägt (Emerson 1962), so auch für Europa als gemeinsamer Werteraum. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat stets betont, dass der umfassende Schutz der Meinungsfreiheit unabdingbar für die Schaffung und Erhaltung einer „demokratischen Gesellschaft“ ist (EGMR, Handyside; EGMR, Özgür Gündem; EGMR, United Communist Party of Turkey). Die Verbindung zwischen beiden Aspekten scheint in der Rechtsprechung des EGMRs immer wieder auf (Zysset 2019) und verdeutlicht, dass ein deliberativer Beratungs- und Entscheidungsmodus (Bogdandy und Krenn 2014) für die gesellschaftliche Organisation als Demokratie unabdingbar ist (Emerson 1962; Marti 2004). Diese Verbindung ist das Leitmotiv für die weiteren Überlegungen bei der Identifizierung und Ausarbeitung von normativen Leitbildern für eine europäische Medienordnung. Sie haben das auch aus der Rechtsprechung des EGMR hervorgehende Ziel, ein gesellschaftliches Gespräch und so Demokratie zu ermöglichen und zu fördern.

Aus der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH lässt sich dabei aber trotz ihrer Wichtigkeit kein absoluter Vorrang der Meinungsfreiheit ableiten. Bei der Gestaltung der Kommunikations- und Medienordnung sind stets individueller Schutz anderer Grundrechte und Rechtsgüter wie beispielsweise der Persönlichkeitsrechte oder der personenbezogenen Daten zu berücksichtigen und mit der Medienfreiheit abzuwägen. Der EGMR räumt dem Schutz von Art. 10 EMRK immerhin eine besondere Stellung ein: Der Schutzbereich der Kommunikationsfreiheiten ist weit auszulegen und die Anforderungen an die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe sind grundsätzlich hoch. Bei der Abwägung mit anderen Konventionsrechten wiegt das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an Informationen, an einer breiten Vielfalt von Inhalten und Meinungen, sowie an der Offenheit und Zugänglichkeit öffentlicher Debatten zu politischen Themen schwer. Auch die Rechtsprechung des EuGH zu den Kommunikationsfreiheiten aus Art. 11 GrCh und deren Entfaltung in Verbindung mit den EU-Grundfreiheiten schöpft historisch, strukturell und dogmatisch (vgl. Art. 52 Abs. 3 EU-Grundrechtecharta) bedingt aus der umfassenden Auslegung des EGMR, dessen Spruch- und Begründungspraxis auf ein deliberatives Demokratieverständnis hinweist (Oppitz 2018:159).

Den Medien als Anbietern öffentlicher Kommunikation kommt dabei eine besondere gesellschaftliche Funktion zu: Die Öffentlichkeit in einer deliberativen Demokratie verwirklicht sich auch und insbesondere durch freie Medien, die sich ihrer gesellschaftlichen Funktion gewahr sind und entsprechend verantwortlich handeln. Medien schaffen Öffentlichkeit, tragen so zur Integration und Synchronisation der Gesellschaft bei (Hasebrink u. a. 2019; Neuberger 2011), und können durch Schaffung von Transparenz zur Legitimation politischer Handlungen beitragen. Zudem tragen sie die Verantwortung, als sogenannte „vierte Gewalt“ mit Kritik und Kontrolle gesellschaftlicher, politischer und staatlicher Prozesse und Maßnahmen auf den demokratiefördernden





den Zweck öffentlicher Kommunikation hinzuwirken. Öffentlichkeit und ihre thematische Takung in Form einer synchronisierten Themenagenda entsteht nicht nur durch Massenmedien, aber sie tragen einen maßgeblichen Teil dazu bei. Sie ermöglichen durch Vermittlung gesellschaftlich geteilten Wissens gesellschaftlichen Zusammenhalt und integrieren lokale, regionale und nationale (Teil-)Gesellschaften.

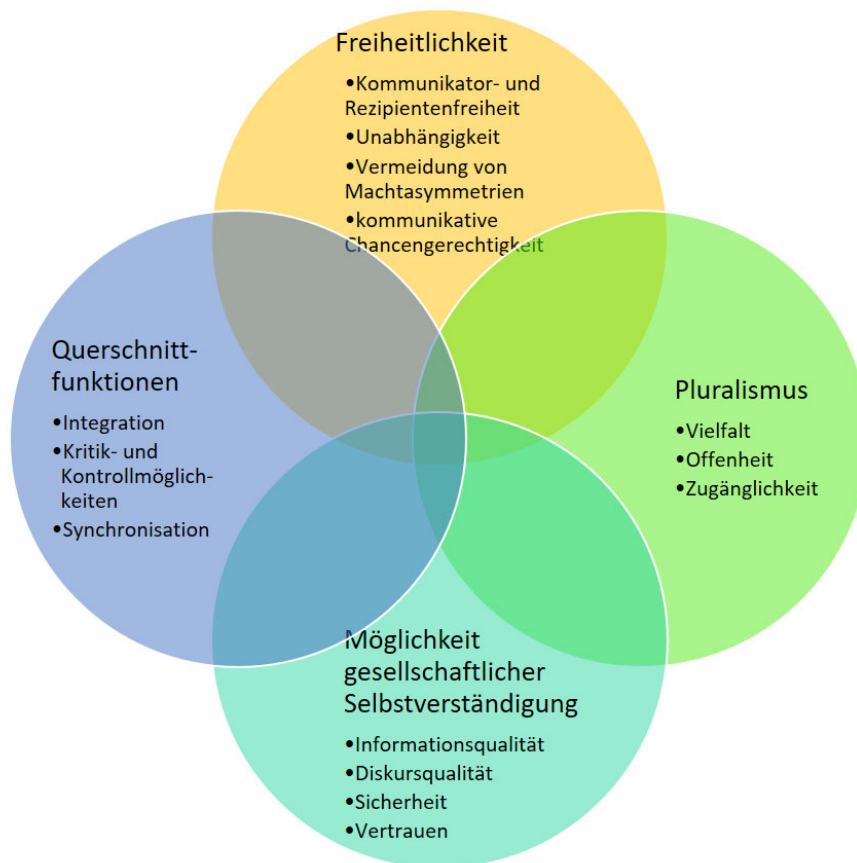
In einer mediatisierten Informationsgesellschaft (Hepp 2020) sind die Gelingensbedingungen des gesellschaftlichen Gesprächs nicht per se garantiert: Das Recht kann hier dazu dienen, die notwendigen Freiheitssicherungen, im positiven und negativen Sinne, vorzunehmen. Gesetzlich gesetztes Recht wird als Steuerungsinstrument eingesetzt, um gesellschaftliche Kommunikation zu ermöglichen und funktionierende Medienöffentlichkeit abzusichern. Dabei sind die Nationalstaaten und die EU an Grund- und Menschenrechte gebunden, wie sie sich aus den jeweiligen Verfassungen und auf europäischer Ebene aus der EU-Grundrechte-Charta ergeben. Diese menschenrechtlichen Rahmenbedingungen verpflichten und begrenzen die Legislativakteure gleichermaßen und bilden so einen Nexus möglicher Gestaltungsoptionen, in deren Rahmen Mitgliedstaaten und EU „ihre“ Mediensysteme gesetzlich einhegen.

Im Folgenden werden diese normativen Leitvorstellungen einer gelingenden öffentlichen Kommunikation dargestellt. Sie ergeben sich aus einer Zusammenschau bisher formulierter Voraussetzungen für ein Gelingen des gesellschaftlichen Gesprächs und anerkannten Gewährleistungsgehalten bzw. Schutzdimensionen verbürgter Menschenrechte. Die Leitbilder werden zunächst jeweils mit Blick auf ihr Ziel beschrieben, dann werden ihre ggf. bereits bestehenden (menschen-)rechtlichen Rückbindungen und Ausformungen aufgezeigt. Zuletzt wird jeweils problematisiert, inwieweit sich ein Leitbild angesichts aktueller Entwicklungen – Veränderungen des Marktes, neue Angebote und neue Angebotstypen, neue Nutzungsformen und -praktiken – vor Herausforderungen gestellt sieht – sei es auf der Ebene des Begriffsverständnisses, der Zielinterpretation oder der (ggf. neuen) Gestaltungsanforderungen.

Die Reihenfolge der Leitbilderdarstellung folgt bereits dem Zwischenergebnis der Untersuchung, dass sich drei größere Cluster finden lassen: Zur Oberkategorie der *Freiheitlichkeit* zählen die individuellen Gewährleistungsgehalte der Kommunikator- und Rezipientenfreiheit, sowie die überindividuellen Merkmale Unabhängigkeit, Vermeidung von Machtasymmetrien und -konzentration sowie kommunikative Chancengerechtigkeit. Zu dem Oberthema *gesellschaftlicher Pluralismus* gehören Vielfalt, Offenheit, und Zugänglichkeit einschließlich ihrer regionalen Dimension. Zum dritten Cluster, der *Möglichkeit gesellschaftlicher Selbstverständigung*, können Informationsqualität, Diskursqualität und Sicherheit gezählt werden. Der letzte Teil, der Bezüge zu allen bisherigen Merkmalen aufweist, beinhaltet die funktionsbezogenen Querschnittsaspekte gesellschaftlicher Kommunikation mit Blick auf Integration, Kritik- und Kontrollmöglichkeiten und gesellschaftliche Synchronisation.



Abb. 1: Cluster normativer Leitbilder öffentlicher Kommunikation



### 3.1. Freiheitlichkeit

Die Freiheit als „Summe individueller und gesellschaftlicher Freiräume“ (Wunden 1998) ist das Fundament des europäischen Projekts (Art. 3 Abs. 2 EUV: die EU als „Raum der Freiheit“). Sie steht im Zentrum der Erwartungen an (nicht nur digitale) Öffentlichkeit. Die Freiheit der öffentlichen Kommunikation ist eine Grundbedingung für das politische System der Demokratie, sowohl für die demokratische Staatsorganisation, als auch für den ihr zugrundeliegenden deliberativen Prozess, der für die Aushandlung gesellschaftlicher Fragen, Probleme und ihrer Lösungen und damit für die Gesellschaft als Ganzes essentiell ist (vgl. Sell 2017:49–61).

Auf individueller Ebene ist Freiheit eine notwendige Voraussetzung für die Selbstverwirklichung und die autonome Meinungsbildung, und somit auch für das Leben mündiger Bürger\*innen in einer demokratischen Gesellschaft. Dazu gehört auch die mögliche Teilnahme bzw. Teilhabe an öffentlichen Diskursen und das Austragen gesellschaftlicher Konflikte durch Kommunikation. Der Schutz der Freiheit wird vor allem in Form von Menschenrechten und Grundfreiheiten artikuliert.

#### 3.1.1. Informations- und Kommunikationsfreiheiten

Das Leitbild der Freiheit bedeutet in Bezug auf Kommunikation die von äußeren Zwängen und Hürden freie Möglichkeit der Information aus allen eröffneten Quellen und die selbstbestimmte Äußerung eigener Sichtweisen und Meinungen; gemäß Art. 10 EMRK und 11 GrCH umfasst der



Schutz der Meinungsfreiheit sowohl die freie Meinungsbildung durch Information als auch die Meinungsäußerungsfreiheit. Der sachliche Schutzbereich der Kommunikatorfreiheit ist sehr weit: Er umfasst Meinungen sowie Tatsachenbehauptungen, egal welcher Form, in welchem Medium und welchen Inhalts. Der EGMR interpretiert den Schutzbereich weit und sieht auch solche Meinungen geschützt, die „beleidigen, schockieren oder stören“ (EGMR, 20147/06 Rn 28 – Cholakov/Bulgarien). Der sachliche Schutzbereich von Art. 10 EMRK kann sich auch auf non-verbales, kommunikatives Handeln erstrecken (EGMR, 49327/11 – Gough/Großbritannien).

Die Rechtsprechung des EGMR ist von seinem „offenen“ Verständnis bezüglich des Inhalts geprägt (Grabenwarter und Pabel 2016:5; Cornils 2019:18): Kommunikate jeglicher Art können demnach stets potenziell die Meinungsbildung prägen und müssen nicht unbedingt der Gewinnung von Erkenntnissen dienen, um schutzwürdig zu sein. Auch unrichtige Tatsachenbehauptungen können geschützt sein. Das Gericht lehnt es ab, inhaltsbezogene Mindestexpectationen an Äußerungen zu stellen, aber in seiner Rechtsprechung genießen politische Äußerungen einen in der Abwägung mit anderen Rechten höheren Schutz (EGMR, 1914/02 – Dupuis u.a./Frankreich) und redaktionelle Beiträge sowie Journalismus allgemein genießen ein besonders hohes Schutzniveau, allerdings unter den Bedingungen eines „verantwortungsvollen Journalismus“ (EGMR, 56925/08 – Bédat/Schweiz). Die Rolle des „public watchdog“ kommt nicht nur der Presse zu: Auch nicht-publizistische Akteure wie Nichtregierungsorganisationen können durch ihre kommunikativen Maßnahmen ähnliche Funktionen in einer Demokratie übernehmen (EGMR, 37374/05 – Társaság a Szabadságjogokért/Hungary).

Die Informationsfreiheit schützt die (passive) Rezeption von Informationen und Meinungen (EGMR Urte. v. 26.3.1987 – 9248/81 Rn. 74 – Leander/Schweden), soweit sie allgemein zugänglich sind (EGMR Urte. v. 19.2.1998 – 14967/89 Rn. 53 – Guerra u.a./Italien). Davon umfasst ist auch das Recht, sich seine Quellen selbst auszusuchen und sich den Zugang zu diesen Quellen zu verschaffen, wobei der Staat gemäß Art. 10 EMRK nicht dazu verpflichtet ist, Informationsquellen zu öffnen, sondern den Zugang zu bereits bestehenden zu gewährleisten. Als Abwehrrecht gemäß Art. 10 EMRK und 11 GrCH schützt sie die Autonomie und Selbstbestimmung im Rahmen individueller Meinungsbildungsprozesse gegen staatliche Maßnahmen.

Dieses weite und offene Verständnis der Kommunikatorfreiheit prägt die Interpretation von Art. 10 EMRK und Art. 11 GrCH über subjektive Schutzgehalte hinaus. Zwar sind die Verpflichteten beider Menschenrechtsrahmen die Staaten, weshalb die individuellen Gehalte sich vorrangig an staatliche Akteure richten. Der Begriff des staatlichen Eingriffs wird durch die Gerichte aber ausgedehnt und kann entsprechend auch eingriffsähnliche Handlungen von nicht-staatlichen Akteuren umfassen (Kühling 1999:160). Wo eine rechtliche Absicherung von Freiheitlichkeit fehlt, können objektiv-rechtliche Gehalte der Meinungsfreiheit zu einer horizontalen Wirkung von Art. 10 EMRK und zu „positiven Verpflichtungen“ zwischen Privaten führen (EGMR, 23883/06 – Khurshid Mustafa/Tarziabachi v. Sweden). So reagiert die Rechtsprechung auf die Gefährdung der Kommunikationsfreiheiten durch Private (EGMR, 23144/93 – Özgür Gündem v. Turkey) und erweitert die Gehalte der Informations- und Meinungsfreiheiten auf staatsbezogene Schutzpflichten (Grabenwarter und Pabel 2016:59–60).

Umfasst sind auch die institutionelle Freiheit im Journalismus als Voraussetzung für die mediale Öffentlichkeit und die Unbeobachtbarkeit der Mediennutzung als Teilbereich der individuellen



Freiheit und Autonomie. Der besondere Schutz der Medien hängt mit dem hohen Wert der Rezipientenfreiheit zusammen: auch mittelbare Einwirkungen auf den Zugang zu Informationen via publizistische Angebote sollen verhindert werden. Damit geht die umfassende Auslegung des Rechts auf Informationen gegenüber staatlichen Stellen einher, welches auch zugunsten von Nichtregierungsorganisationen, nicht nur der Presse verstanden werden soll (EGMR, 48135/06 – Youth Initiative for Human Rights/Serbia).

Die europäische Grundrechtsdogmatik kennt kaum schrankenlose Freiheitsrechte; auch die Informations- und Kommunikationsfreiheiten unterliegen dem Vorbehalt einer gesetzlichen Beschränkung. Ein Eingriff in die Kommunikationsfreiheiten kann nur gerechtfertigt sein, wenn mit der Beschränkung ein legitimes Ziel verfolgt wird und die Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs muss also nicht nur die zentrale Funktion der Ermöglichung demokratischer Willensbildungsprozesse unangetastet lassen, die Beschränkung muss gerade der Gewährleistung demokratieermöglichender Kommunikationsprozesse geschuldet sein.

Herausgefordert scheint der Umfang des Schutzbereichs von Informations- und Kommunikationsfreiheiten dort, wo sich klassische journalistische Inhalte angesichts der ubiquitären Partizipationsmöglichkeiten aller an öffentlicher Kommunikation entgrenzen. Das besondere Schutzniveau für klassische journalistische Tätigkeiten wird vor allem mit Blick auf den verantwortungsvollen Umgang mit Informationen in Form eines „verantwortlichen Journalismus“ gewährt. Bei Laienjournalismus, Amateurreportern und informationsorientierten Bloggern und Vloggern, die ebenfalls Informationen zum öffentlichen Diskurs beisteuern, an denen ein öffentliches Interesse besteht, stellt sich die Frage, ob und inwieweit die den klassischen Medien zugedachten besonderen Schutzaspekte und Privilegien ebenfalls zugutekommen.

### *3.1.2. Unabhängigkeit und Ausgewogenheit*

Im kommunikativen Prozess bezieht sich das Leitbild der Unabhängigkeit auf alle Akteure, die mit der Verbreitung von Informationen und Meinungen eine gesellschaftliche Funktion wahrnehmen. Nur wenn die Übernahme der Informationsfunktion unabhängig von Staat und gesellschaftlichen Teilkraften – dazu gehören auch einzelne wirtschaftliche Einflussnahmen – erfolgt, kann von einer freien Meinungsbildung ausgegangen werden. Bereits hier zeigt sich die Verschränkung von Freiheit und Unabhängigkeit: Wer abhängig ist, kann nicht frei berichten. Wer abhängige, beeinflusste Informationen erhält, kann sich nicht frei informieren und keine autonome Meinung bilden.

Strukturell richtet sich das Gebot der Unabhängigkeit aus akteursspezifischer Perspektive an klassische Medien: Sie sollen ohne Einflussnahme durch den Staat oder durch einzelne gesellschaftliche Akteure oder Strömungen und unter Wahrung der journalistischen Freiheit ihrer Angestellten (sog. „innere Medienfreiheit“) redaktionell tätig sein. Die Unabhängigkeit der Medien dient zudem der Informationsqualität und der Kritik und Kontrolle von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren. In vielen Rechtsordnungen gibt es prozessbezogene, strukturelle und systembezogene Vorkehrungen, um die Unabhängigkeit privater wie öffentlich-rechtlicher Anbieter zu sichern, etwa durch persönliche Anforderungen an Medienschaffende, allgemeine unabhängigkeitsbezogene Programmanforderungen oder Verbote des staatlichen Zugriffs auf journalis-



tische Quellen oder Redaktionsdokumente. Hinsichtlich des Potenzials der wirtschaftlichen Einflussnahme können Medien durch Investitionsschutzklauseln vor dem bestimmenden Einfluss durch ausländische Investoren geschützt werden. Um sie vor internen Abhängigkeiten zu bewahren, kann die Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Organen oder beratenden Gremien inhaltliche Unabhängigkeit begünstigen. Auch für die Medienaufsicht besteht die klare Vorgabe ihrer Unabhängigkeit, um eine indirekte staatliche Einflussnahme durch inhaltsbezogene Aufsichtsverfahren zu verhindern.

Die Unabhängigkeit der Medien richtet sich hauptsächlich als Abwehrrecht gegen staatliche Beeinflussungsversuche; aus einer objektiv-rechtlichen Perspektive der Medienfreiheit aber muss der Staat den Rechtsrahmen so gestalten, dass auch eine Beeinflussung des Mediensystems insgesamt durch einzelne gesellschaftliche Akteure verhindert wird. Für einzelne private Anbieter gilt dagegen ein Mindeststandard inhaltlicher Ausgewogenheit bei der Berichterstattung. Ein Medienunternehmen hat per se Einflussmöglichkeiten auf einen möglichen tendenziellen Einschlag der Berichterstattung seines Unternehmens. Dieser Durchgriff findet dort seine Grenze, wo ein Anbieter mit seinen Medien einen bestimmenden Einfluss auf die öffentliche Meinung nehmen kann (s. unten zu Vielfalt).

Derzeit richtet sich das Merkmal inhaltlicher Unabhängigkeit an klassische Medien und nicht übergreifend an alle (auch neuen) Akteure, die am Prozess der öffentlichen Kommunikation und ihrer Vermittlung beteiligt sind – selbst, wenn ihnen in der Debatte eine Relevanz für die öffentliche Kommunikation durch Aufmerksamkeitssteuerung und weitere Einflusspotenziale zugesprochen werden.

### *3.1.3. Verhinderung von Machtasymmetrien und -konzentration*

Die Verteilung kommunikativer Macht und das Vermeiden von Machtasymmetrien im Mediensystem eines demokratischen Systems stellen normative Leitvorstellungen dar, die nicht nur Bezüge zu positiven Vielfaltsgeboten (s. unten) haben, sondern auch mit der Gewährleistung der Freiheitlichkeit der Meinungsbildung und einem Mindeststandard an Unabhängigkeit und Ausgewogenheit einhergehen (s. oben). Erlangen einzelne Anbieter oder gesellschaftliche Gruppen einen bestimmenden Einfluss auf das Mediensystem insgesamt und damit auf gesellschaftliche Meinungsbildungsprozesse, besteht die Gefahr, dass diese Einengung zu einer Abnahme der berücksichtigten und dargestellten Vielfalt und zu einer Gesamtabhängigkeit von der bestimmenden Teilgruppe wird. Eine freie Meinungsbildung wäre in diesem Fall nicht mehr ohne weiteres möglich – die Medienfreiheit buchstäblich unfrei.

Die Abwendung von unabhängigkeitsgefährdender Machtkonzentration in einem Mediensystem als Leitbild ist auf demokratische Grundwerte zurückzuführen: Gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV gilt in der EU das Prinzip der repräsentativen Demokratie und gemäß Art. 2 EUV gehören Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit zu den Werten, auf die sich die Union gründet. Die Einhaltung dieser Prinzipien und Grundwerte wird durch die Medien beobachtet und kontrolliert, der besondere Schutz der Medien geht mit ihrer Funktion als "Watchdog" der Öffentlichkeit einher (s. unten). Dabei können sie zu Gatekeepern des öffentlichen Diskurses werden und über starke Machtpositionen eigene Sichtweisen und Vorstellungen in besonderem Maße priorisieren. Bei einer starken Machtstellung können so einzelne Akteure versuchen, auf Prozesse der individuellen Meinungsbildung Einfluss zu nehmen. Indem sie auf politische Einstellungen und Handlungen von



Bürger\*innen sowie auf den Verlauf des öffentlichen Diskurses und die daraus resultierende öffentliche Meinung einzuwirken versuchen (Neuberger und Lobigs 2018). Eine konkrete normative Rückbindung hat die Verhinderung von Machkonzentration und Machasymmetrien durch den EGMR gefunden, der Staaten mit Blick auf das Demokratieprinzip dazu verpflichtet sieht, einen positiven gesetzlichen Rahmen zu gestalten, der effektive Vielfalt gewährleistet (EGMR, 38433/09 – Centro Europa 7 vs. Italy). Die Verhinderung von zu starken Machtstellungen wird hier in erster Linie auf Vielfaltsgewährleistungen gestützt, die Verhinderung von Machtkonzentration erscheint als spezifische negative Ausprägung eines solchen Auftrags.

Zu differenzieren ist dabei zwischen kommunikativer Machtkonzentration auf der einen und ökonomischer Machtkonzentration auf der anderen Seite: Das Kartellrecht soll wirtschaftliche Konzentration verhindern, um den ökonomischen Wettbewerb und die Ausübung wirtschaftliche Freiheiten zu gewährleisten. Die Verhinderung medialer Machtstellungen sollen dagegen den publizistischen Wettbewerb schützen. Die gesellschaftliche Meinungsbildung wird hier nicht als ökonomischer Markt verstanden, sondern als demokratische Struktur sowie soziale und kulturelle Ressource. Da vielfach zu beobachten ist, dass mit einer starken wirtschaftlichen Stellung auch eine Konzentration medialer Macht einhergeht, wird davon ausgegangen, dass die kartellrechtliche Fusions- und Konzentrationskontrolle stets auch Auswirkungen auf Medienkonzentration haben kann. Kartellrecht mit seiner Marktmachtkontrolle erscheint daher als ein notwendiges, aber kein hinreichendes Mittel einer auf den publizistischen Wettbewerb bezogenen Medienkonzentrationskontrolle (Cole 2009:105).

Die Verhinderung von medialer Macht bei einzelnen, starken Akteuren sieht sich angesichts der dynamischen Veränderungen in der Medienlandschaft neuen Herausforderungen gegenüber. Informationsintermediäre weisen mit Blick auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung Einflusspotenziale auf, können dabei aber nicht mit publizistischen Medien gleichgesetzt werden, soweit sie fremde Inhalte zugänglich machen und ordnen. Entsprechend kann man bezüglich ihrer Meinungsmacht nicht auf bisherige Definitionen und Modelle zurückgreifen. Stattdessen müssen die Erscheinungsformen dieser vermittelnden Macht von intermediären Angeboten untersucht werden; sie beinhalten das Potenzial, die Entscheidungen anderer sozialer Akteure zu beeinflussen, die Gestaltung und Beeinflussung der politischen Agenda, und die Handlungen und Unterlassungen, die darauf abzielen, die eigene Wahrnehmung, Kognitionen und Präferenzen zu formen und zu beeinflussen (Nahon 2016:41). Hier ist seit Längerem beobachtbar, wie diese neuen nicht-publizistischen Akteure ebenfalls Machtpositionen in der öffentlichen Kommunikation einnehmen (Schulz/Dreyer/Hagemeier 2011; Schulz/Dankert 2016). Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, inwieweit daraus eine staatliche Pflicht für die Konventionsstaaten resultiert, die Kommunikationsfreiheiten auch durch die Regulierung des Verhältnisses zwischen Privaten zu gewährleisten (EGMR 2003 – Appleby).

Die Einflussnahme durch Informationsintermediäre muss nicht nur im Hinblick auf ihre eigenen selektions- und priorisierungsbezogenen Handlungen und Unterlassungen hinterfragt werden, sondern auch auf die (Aus-)Nutzung ihrer Kommunikationsplattformen durch staatliche Akteure (Birnhack und Elkin-Koren 2003). Digitale Kommunikationsstrukturen führen zu einer Zunahme staatlicher Kommunikationsmaßnahmen aus dem In- und Ausland, etwa durch vermehrte staatliche Informationstätigkeit im Internet, aber auch durch orchestrierte Propagandakampagnen von Drittstaaten. Durch eine potenzielle Kombination von staatlicher Macht und Marktdominanz





privater Akteure können Machtasymmetrien in Mediensystemen entstehen, die Gefährdungspotentiale für Medien- und Kommunikationsfreiheiten auf individueller und gesellschaftlicher Ebene mit sich bringen.

### 3.1.4. Kommunikative Chancengerechtigkeit

Eine zentrale Leitvorstellung gesellschaftlicher Diskurse ist es, dass alle Teilgruppen die Chance haben, sich am politischen Prozess und auch an Aktivitäten in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen zu beteiligen – als Rezipienten wie als Äußernde von Kommunikation (Habermas 1992:452). Repräsentative Demokratie setzt als System voraus, dass die Voraussetzungen für individuelle Meinungsbildung für alle Bürger\*innen in gleicher Weise gewährleistet sind. Gleichheit wirkt dabei auf der Ebene des faktischen Zugangs zu Informationsquellen und Distributionsmöglichkeiten, aber auch später im Verhältnis von Einzelkommunikationen zueinander. So erscheint das Leitbild als besondere kommunikationsprozessbezogene Ausprägung der Informations- und Kommunikationsfreiheit: Dort, wo bestimmte Sichtweisen und Meinungen systematisch diskriminiert oder vom Zugang zum gesellschaftlichen Diskurs ausgeschlossen werden, droht der Prozess der Meinungsbildung unfrei zu werden.

Folglich bedarf es der Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, d.h. nicht nur der Einzelkommunikation, sondern des gesellschaftlichen Prozesses als Ganzes. Die Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als normatives Leitbild der öffentlichen Kommunikation muss den Schutz der intersubjektiven Kommunikation im einzelnen Akt und als gesellschaftlichen Prozess enthalten (Schulz 1998:176–83). Demnach wirken sich die Verwirklichung und der Schutz der Kommunikationsfreiheiten des Einzelnen auf die Gesellschaft aus, obwohl ihre Artikulierung subjektorientiert ist. Wenn Menschen innerhalb einer „Mediendemokratie“ wegen technischer, ökonomischer oder kultureller Barrieren weniger oder keinen Zugang zur Öffentlichkeit haben (Hoffmann-Riem 2003), kann der Gesetzgeber verpflichtet sein, einen positiven gesetzlichen Rahmen zu schaffen.

Die Leitvorstellung der kommunikativen Chancengleichheit findet sich in der Gleichheit des Zugangs zu Informationen und in der Möglichkeit der Meinungsäußerung in Art. 10 EMRK und Art. 11 GrCH vorausgesetzt. Daneben gilt das allgemeine Verbot der Diskriminierung gemäß Art. 14 EMRK und Art. 21 GrCH. Wo Medienanbieter und Informationsintermediäre mehrheitlich juristische Personen des Privatrechts sind, die nicht unmittelbar an das Gleichbehandlungsgebot gebunden sind, wirken sich bestimmte Pflichten für nichtstaatliche Akteure allerdings nur mittelbar auf die Chancengleichheit im Zugang zu öffentlicher Kommunikation oder zu Rezipientenkreisen aus. Damit zeigt das Leitbild zudem dort Berührungspunkte zu dem Konzept der Netzneutralität auf, wo vertikal integrierte Anbieter eigene Kommunikationsinhalte gegenüber anderen priorisieren.

## 3.2. Gesellschaftlicher Pluralismus

Die beschriebenen freiheitsbezogenen Leitbilder werden ergänzt und strukturell erweitert durch die zentrale Leitvorstellung des Abbildens gesellschaftlicher Vielfalt in der öffentlichen Kommunikation. Damit eine Gesellschaft in die Lage versetzt wird, bessere Entscheidungen zu treffen (Emerson 1962), soll der deliberative Prozess nicht im Verborgenen und nicht unter Ausschluss einzelner Meinungen stattfinden. Die Säulen dieser normativ verstandenen Vielfalt gründen auf



einer pluralistischen Gesellschaft, dem Pluralismus als Entdeckungsraum neuer Sichtweisen für Rezipienten, dem damit einhergehenden Erkenntnisgewinn zugunsten einer nachhaltigen Verbesserung der Gesellschaft, einem gesellschaftlichen Optionenraum und der Bedeutung einer pluralistischen Konzeption von Meinungsaustausch in der Öffentlichkeit. Zu den pluralismusbezogenen Einzelleitbildern zählen die Vielfalt, die Offenheit sowie die Zugänglichkeit der öffentlichen Kommunikation. Die hier vorgestellten – zunächst von den Gewährleistungsgehalten der Rechte in EMRK und GrCh losgelösten – Konzepte in der konkreten Ausprägung immer stark von der vertretenen Demokratie- und Gesellschaftstheorie abhängen.

### 3.2.1. Vielfalt

Zu einer gelingenden gesellschaftlichen Selbstverständigung gehört nicht nur, dass alle Sichtweisen und Meinungen zu bestimmten Themen die Möglichkeit haben, Bestandteil des öffentlichen Diskurses werden zu können, sondern auch, dass die relevanten Wertanschauungen tatsächlich am öffentlichen Diskurs teilhaben. Eine solche Form gleichgewichtiger Vielfalt aller in der Gesellschaft bestehenden Perspektiven ermöglicht erst eine gesellschaftliche Auseinandersetzung und Lösungssuche. Das Leitbild der Vielfalt erscheint so als zentrale normative Anforderung an pluralistische Mediengesellschaften.

Gemäß Art. 11 Abs. 2 GrCH ist nicht nur die Medienfreiheit, sondern ausdrücklich auch die Pluralität der Medien zu achten. Ähnliches ergibt sich aus der GrCH-Präambel und aus Art. 22 GrCH: Danach ist die EU ein Ort der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen. Die Gewährleistung von Vielfalt in unterschiedlichen Formen stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, durch den die Grundfreiheiten eingeschränkt werden können (EuGH, 1991 – KOM/Niederlande), und ist für den Schutz der in Art. 10 EMRK garantierten Meinungsfreiheit unentbehrlich. Zwar ist die Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt im Unionsrecht als wichtiger Gemeinschaftswert anerkannt, regulatorisch liegt die Kompetenz bei den Mitgliedstaaten.

Was Vielfalt dort bedeutet und wie sich ihr Begriffsverständnis in den jeweiligen Medienordnungen unterscheidet, hängt auch von dem jeweils vorherrschenden Demokratie- und Gesellschaftsverständnis ab. So kann sich Pluralismus auf die Vielfalt von Medienakteuren (Anbietervielfalt; intermediale Vielfalt), auf die Angebotsinhalte eines Akteurs (Programmvielfalt; intramediale Vielfalt) sowie auf die Ebene von einzelnen Sendungen oder Darstellungen (Meinungsvielfalt) beziehen. Daneben verweist der Begriff auf räumliche, personen- oder gruppenbezogene sowie auf themenbezogene Vielfaltsverständnisse (Paal 2010:76). Hinzu treten Sichtweisen von Vielfalt mit Blick auf die Verbreitungswege und die Rezipientenperspektive in Form von Nutzungsvielfalt (McQuail 1992:155–58).

Mangelnde Vielfalt kann auf den Ausschluss oder die unbegründete Ausgrenzung von Themen, Sprechern und Meinungen rückführbar sein (Neuberger 2018:45). Aus der Leitvorstellung einer staatlichen Absicherung von Meinungsvielfalt ergeben sich neben der Verhinderung übermäßiger Machtpositionen auf der Seite einzelner Akteure (s. oben) auch Anforderungen an die Medienordnung, positiv für Vielfalt zu sorgen, z.B. durch Vielfalt der Anbieter und einen Mindeststandard an Themenvielfalt innerhalb eines Medienangebots.

Durch die Emergenz von Informationsintermediären im Internet wurden neuartige Informationszugänge zu einer breiten Fülle an Angeboten geschaffen. Diese Angebote nehmen aus Nutzersicht eine wichtige Funktion für Orientierung und Zugang zu Inhalten ein, durch die Vermittlung





praktisch unzählig vieler Einzelangebote ist das erreichbare Angebot durch entsprechende Anbieter vergrößert, die nutzbare Vielfalt deutlich gewachsen. Solche Intermediäre wie etwa Suchmaschinen, Video Sharing-Plattformen, Soziale Netzwerke oder Micro-Blogging-Dienste mit teils hohen Nutzeranteilen, filtern, selektieren und priorisieren einzelne zugänglich gemachte Inhalte dabei regelmäßig nicht oder nicht nur nach journalistischen Kriterien, sondern (auch) nach ökonomischen. Durch die vermehrte Nutzung von Aggregationsangeboten wie diesen Intermediären ist klargeworden, dass bisherige klassische medial konstruierte Öffentlichkeiten durch von diesen Anbietern vermittelte Öffentlichkeiten ergänzt werden, wodurch es zu Machtverschiebungen auf Akteursebene und entsprechenden Einflusspotenzialen auf die öffentliche Debatte kommt. Herkömmliche Medien treten dabei in einen Aufmerksamkeitswettbewerb mit den sonstigen durch diese Informationsintermediäre vermittelten Angeboten. Gleichzeitig spielen die neuen Akteure eine wichtige Rolle bei der Auffindbarkeit und Zugänglichmachung medialer Inhalte. Aus diesem Grund sind die Intermediäre seit einigen Jahren in den Fokus möglicher – in Deutschland bereits eingeführter – vielfaltsbezogener Anforderungen auf Ebene der Mitgliedstaaten gerückt. Wegen der großen Vielfalt der vermittelten Inhalte stützen sich die Überlegungen dabei zunehmend auf Fragen der Priorisierung (d.h. positiven Diskriminierung) bestimmter medialer Inhalte bei der Selektion und Priorisierung zugänglich gemachter Inhalte sowie auf Fragen der Vielfaltsgewährleistung aus Nutzersicht.

### 3.2.2. Offenheit

Offenheit erscheint als eine besondere Ausprägung der Leitvorstellung von Vielfalt, soweit es dabei um das Offenhalten des Diskursprozesses für alle Sichtweisen und Weltanschauungen geht, gerade auch solche von gesellschaftlichen Minderheiten. Damit zielt das Leitbild auf das Bewusstmachen, dass eine rein auf marktwirtschaftliche und aufmerksamkeitsbasierte Ausrichtung von Inhalten und Selektionsverfahren tendenziell gerade Mindermeinungen aus der Öffentlichkeit drängt. Offenheit wirkt tendenziell gegen etwaige Ordnungen gesellschaftlicher Kommunikation, gerade dieses chaotische Element beschreibt Habermas (2008) als Ausgangspunkt von emergierender Ordnung und Neu-Ordnung, von „Strömen“, aus denen öffentliche Meinungen entstehen. Formen positiver Vielfaltsgewährleistung können – theoretisch – derartige Entwicklungen und Tendenzen befördern oder manifestieren: Durch die Vorgabe, wessen oder welche Inhalte positiv mit Blick auf ihre Wahrnehmbarkeit oder Auffindbarkeit unterstützt werden, werden gleichzeitig andere Inhalte und ggf. auch Sichtweisen diskriminiert. Positive Vielfaltsregelungen, insbesondere auf Basis eines angebotsbezogenen Repräsentationsmodells, können dazu führen, dass die Anbieter und Inhalte eines öffentlichen Diskurses perpetuiert werden.

Grundsätzlich ist die Offenheit der Kommunikation Teil des Schutzes der Meinungsbildungsfreiheit von Art. 10 EMRK und 11 GrCH. Das Leitbild der Offenheit richtet sich traditionell an erster Stelle gegen staatliche Offenheitseinschränkungen, kann aber auch überall dort einschlägig sein, wo Akteure zu hohe Meinungsmacht erlangen – unabhängig von ihrer Rechtsnatur und von ihrer Marktmacht (s. oben). Der Schutz des Einzelnen muss unter Umständen dem Interesse der Allgemeinheit an einer offenen Diskussion über politische Fragen weichen (EGMR, 1986, *Lingens v. Austria*). Durch die Erweiterung der Öffentlichkeit im Internet durch nicht-publizistische Anbieter – u.U. mit politischer Relevanz – hat das Kriterium der strukturellen Offenheit an Bedeutung gewonnen. Wenn die Auswahl, Verarbeitung und Distribution von Informationen wegen der Vielfalt an Akteuren und der technischen Komplexität für durchschnittliche Informationsempfänger



nicht mehr nachvollziehbar ist, steigen die Erwartungen an Kommunikatoren und Anbieter, Offenheit abzubilden.

### 3.2.3. Zugänglichkeit

Öffentliche Kommunikation muss für verschiedene Akteure innerhalb einer Demokratie zugänglich sein. Dabei muss für das Verständnis von Zugänglichkeit zwischen Rezipienten und Kommunikatoren in Kommunikationsprozessen und -strukturen unterschieden werden: Rezipienten sollen den Zugang zu Kommunikationsinfrastruktur, zu Medien und zu Inhalten erhalten, sowohl in passiver Form als auch im Sinne der Gelegenheit, sich aktiv zu beteiligen. Kommunikatoren sollen ebenfalls Zugang zu Kommunikationsinfrastruktur, zu Distributionskanälen, zu Plattformen, und darüber letztlich zum Rezipienten erhalten. Die Zugänglichkeit der Kommunikationsinfrastruktur sowie der Inhalte und das damit einhergehende Teilnahmepotenzial an der öffentlichen Debatte ist für eine deliberative Demokratie unabdingbar. Die Fähigkeit, über diese Fragen zu bestimmen, bedeutet ein entsprechendes Einflussnahmepotenzial mit Blick auf öffentliche Kommunikation. Wo Medien eine – ihnen gesellschaftlich zugeordnete – Gatekeeper-Rolle einnehmen, indem sie eine Auswahl von Ereignissen, Sichtweisen und Meinungen selektieren, darstellen und einordnen, geht dieses Meinungsbildungspotenzial mit entsprechenden medienbezogenen Pflichten einher, die im Zentrum einen verantwortungsvollen Journalismus einfordern.

Auf der Ebene der Inhalte ist die Zugänglichkeit von Informationen eine zentrale Ausprägung der Informationsfreiheit: Gemäß Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK hat jede Person das Recht "Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben". Der Zugang, das Teilen, das Produzieren und Verbreiten von Informationen sollte nur durch Gesetze und zum Schutz der Rechte Dritter beschränkt werden. Innerhalb des abgesteckten Rahmens für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der EU (VO (EU) 2018/1807) kann die Entwicklung der Datenwirtschaft und neuer Technologien beschleunigt werden, um unter Berücksichtigung des Datenschutzes offene Informationsflüsse zu fördern. Daraus wird ein Informationsrecht gegenüber dem Staat abgeleitet, welches nicht absolut gilt, aber weit reicht (EGMR, 39534/07 – Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria). So wird ein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Informationen anerkannt, beziehungsweise bedarf es eines zwingenden Grundes, um der Öffentlichkeit den Zugang zu Informationen zu verwehren. Auch Art. 10 Abs. 3 EUV und Art. 11 Abs. 2 EUV schützen die politische Willensbildung für alle EU-Bürger\*innen durch den "offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft." Das Merkmal der Offenheit kann hier dem Missbrauch politischer Macht vorbeugen: Die Verfügbarkeit von Informationen von allgemeinem Interesse kann abschreckend wirken (s. unten 3.4.2).

Auf technischer bzw. infrastruktureller Ebene besteht gemäß Art. 36 GrCH ein besonderer Schutz für den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, zu denen auch die der Telekommunikation und der sogenannten digitalen Daseinsvorsorge gehören (Streinz/Koenig/Paul, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 106 Rn. 59).

Das Empfangen und Verbreiten von Informationen hat durch die Datafizierung der Gesellschaft an Relevanz wie an Komplexität gewonnen, ebenso die Zugänglichkeit der Kommunikationsstrukturen und -prozesse: Neben den Massenmedien als traditionelle Gatekeeper sind komplexe



Netzwerkstrukturen in der öffentlichen Kommunikation entstanden (Neuberger und Lobigs 2018). Auch neue Informationsintermediäre werden neben ihrer zunächst zugangerweiternden Funktion als mögliche Gatekeeper diskutiert, aber ihre Beziehung zu Nutzern ist weitaus interaktiver, dynamischer und vielschichtiger als die traditioneller Medien zu ihrem Publikum (Helberger, Kleinen-von Königslöw, und van der Noll 2015). Relevant ist auch hier die Frage der Sichtbarkeit bestimmter Inhalte im Internet: Durch algorithmische Depriorisierung werden bestimmte Inhalte oder Nutzer\*innen von Informationsintermediären auf der jeweiligen Plattform in ihrer Sichtbarkeit eingeschränkt. Da mit einem solchen Verlust von Sichtbarkeit auf einem intermediären Angebot ggf. ein Reichweite- und Relevanzverlust einhergeht (Bucher 2012), stellt sich die Frage, ob das Leitbild der Zugänglichkeit auch auf der Ebene einzelner Intermediäre gelten soll. Solche Praktiken können die Wahrnehmung in digitalen Teilöffentlichkeiten durch Nutzer\*innen beeinflussen und sich so theoretisch auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung auswirken.

Zugänglichkeit hat auch eine regionale Dimension. Maßnahmen von Staaten, aber auch von Privaten, können darauf abzielen, nur Inhalte bestimmter Gebiete oder Rechtsordnungen zugänglich zu machen oder jedenfalls nach diesen Kriterien im Hinblick auf die Zugänglichkeit zu unterscheiden. Die Frage grenzüberschreitender Zugänglichkeit von Inhalten ist schon seit langem ein Thema Europäischen Grundrechtsschutzes. Gemäß Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK sind Informationen "ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben". Gemäß Art. 3. Abs. 2 EUV bildet die EU einen Raum "der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen" und gemäß Art. 6 Abs. 1-3 EUV gelten die EMRK und die GrCH für alle Mitgliedsstaaten der EU. Dass der Empfang von Kommunikaten auch aus dem Ausland von der Informationsfreiheit umfasst ist, erscheint mittlerweile unstrittig (grundlegend für die EMRK: EGMR, *Groppera vs. Switzerland*, E 173). Im EU Recht liegt in einer Behinderung der grenzüberschreitenden Verbreitung aus anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich auch eine Berührung der Warenverkehrs- oder Dienstleistungsfreiheit, die indes durch Gründe der Vielfaltssicherung oder andere Interessen gerechtfertigt sein kann (vgl. etwa EuGH C-250/06, EU:C:2007:783, Rn. 40 bis 42).

Aktuell wird diese Frage grenzüberschreitender Zugänglichkeit wieder relevanter, da mit dem Internet ein (technisches) Medium vorliegt, dass ein globales Netzwerk konstituiert. Auf dem Internetstandard verbreitete Inhalte sind daher grundsätzlich überall zugänglich und dies in der Regel vom Kommunikator auch intendiert. Staatliche Regulierungen schränken dies – aus unterschiedlichen Gründen – zunehmend ein. Das Interesse an Zugänglichkeit der Inhalte aus aller Welt für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung ist grundrechtlich geschützt, was natürlich nicht bedeutet, dass eine Einschränkung im Einzelfall nicht gerechtfertigt sein kann.

### 3.3. Ermöglichung gesellschaftlicher Selbstverständigung

Öffentlichkeit und Journalismus sind Merkmale und (Mit-)Voraussetzungen einer funktionierenden Demokratie (Neuberger 2020). Eine Gruppe an Leitbildern erscheinen hier als Bedingungen der Ermöglichung gelingender gesellschaftlicher Selbstverständigung. Als „Qualitätsindikatoren“ (Neuberger 2020) einer Öffentlichkeit im demokratiestiftenden Sinne werden die Informationsqualität, die Diskursqualität und die Sicherheit als normative Leitvorstellungen angeführt.



### 3.3.1. Informationsqualität

Eine hohe Informationsqualität verspricht den Bürgerinnen und Bürgern, etwas über die Realität zu erfahren (McQuail 1992:197), sie trägt so zur "optimalen Funktion des demokratischen Staates" bei (Hagen 1995:35). Die wirklichkeitsgetreue Informiertheit der Rezipienten ist eine Grundvoraussetzung aller weiteren Schritte eines demokratischen Meinungsbildungsprozesses i.S.v. Art. 10 EMRK und 11 GrCh; nur auf der Grundlage einer gemeinsamen, geteilten Wissensbasis lassen sich Argumente rational begründen und Sichtweisen austauschen. Zwar können die Konventionsstaaten gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK die Informationsqualität nicht als gesetzliche Pflicht für private Medien vorgeben, wohl aber Sorgfaltspflichten in Presse/Mediengesetzen sowie Anstöße zu Selbstregulierung. Aus demokratietheoretischer Perspektive und gemessen an den Zielerwartungen lassen sich Untermerkmale dessen ableiten, was das Leitbild der Informationsqualität umfasst: Sachlichkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Information (McQuail 1992:204), sowie Informationsmenge, Wahrheit, Relevanz und Verständlichkeit (Hagen 1995:34).

Angesichts der hohen Verfügbarkeit von allen möglichen Informationen, wird die Frage nach Vertrauenswürdigkeit und Qualität immer essentieller. Sie lässt sich nicht nur mit Blick auf den Kommunikator beantworten, da Informationsversorger aller Art einen relevanten Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leisten können. Vielmehr sind die gesellschaftlichen Erwartungen an die Informationsqualität von Kommunikation graduell zu beschreiben: Grundsätzlich sind fundierte und wahrhaftige Informationen wünschenswert, aber erst bei publizistischen Akteuren verdichtet sich diese Erwartung zu einer Pflicht. Insbesondere bei öffentlich-rechtlichen Anbietern wird weiterhin von einem besonders hohen Standard der Informationsqualität ausgegangen, weil sie keinen marktwirtschaftlichen Zwängen ausgesetzt sind und dementsprechend ihren Auftrag der informationellen Grundversorgung erfüllen können. Der EGMR geht von einem weiten Schutzbereich der Medienfreiheit aus, den er jedoch an klare Vorstellungen im Rahmen seines Konzepts von einem "responsible journalism" knüpft. Dieses Konzept umfasst mit Blick auf die EMRK mehrere Erwartungen: Nur, wenn Journalisten die Gebote der Wahrhaftigkeit, Genauigkeit und Zuverlässigkeit bei der Erfüllung der Informationsaufgaben beachten, besteht ein medienspezifischer, erhöhter Grundrechtsschutz für sie (EGMR, Bédar/Schweiz, 2016, Rn. 58). Zu einem verantwortlichen Journalismus gehört auch die Berücksichtigung der Vielfalt der bestehenden Meinungen, um unterschiedliche Perspektiven und Ansichten zu relevanten Themen zu vermitteln (vgl. EGMR Informationsverein Lentia v. Österreich, 1993, Rn. 38). Grundsätzlich sollten sie ihre Entscheidungen auf das öffentliche Interesse stützen, d.h. sie sollen sich ihrer öffentlichen Funktion bewusst sein.

Aktuell herausgefordert ist die Informationsqualität dort, wo durch Desinformation oder das Zusammenwirken von technischer Multiplikation und Falschinformationen Menschen in die Irre über tatsächliche Ereignisse geführt werden und wo Vermischungen redaktioneller und nicht-redaktioneller Inhalte erfolgen.

### 3.3.2. Diskursqualität

Die ideale Vorstellung einer deliberativen Demokratie setzt eine Erörterung der Fragen allgemeinen Interesses auf unterschiedlichen Öffentlichkeitsebenen voraus und beruht auf dem Forumsgedanken, innerhalb dessen freie politische Diskussionen stattfinden sollen. Rede und Wider-



rede, Argument und Gegenargument, Überzeugung und Gegenüberzeugung sollen in einem Diskurs rationale Auseinandersetzungen und das gemeinsame Finden der „besten“ Ansicht ermöglichen. Die Qualität des öffentlichen Diskurses ist dabei zwangsläufig mit denjenigen verknüpft, die sich aktiv daran beteiligt sind, und den Massenmedien kommt hier eine herausragende Rolle zu: Sie tragen zur Diskursqualität bei, indem sie den öffentlichen Diskurs anstoßen, gestalten, vorantreiben und mit eigenen Argumenten verstärken (Medium-und-Faktor-Argument; vgl. EGMR, 11798/85, Castells vs. Spain). Auf der Öffentlichkeitsebene tragen herkömmliche Medien maßgeblich zur Diskursqualität bei, indem sie über relevante Themen informieren und alternative Positionen zu den Themen aggregieren (Wessler 2018).

Auch mit Blick auf das Merkmal der Diskursqualität haben sich Unterasspekte ausgebildet: Offenheit, Zugänglichkeit, Rechtfertigung und Zivilität (Wessler 2018) oder Rationalität, Respekt und Kohärenz (Neuberger 2017: 52). Dabei sollten diese Kriterien nicht zulasten des kritischen Impetus von Diskursen ausgelegt werden, da der Prozess der Deliberation ein strittiges Aushandeln gesellschaftlicher Fragen voraussetzt (Schäfer 2016:51). Kommunikation ist vor allem ein soziales Verhalten, geleitet von der Intention, anderen etwas mitzuteilen; hier übernehmen Massenmedien eine soziale Orientierungsfunktion (Burkart 2002:26, 382). Auch der gemeinsame, nicht-mediale Austausch über sowohl politische Themen als auch Unterhaltung auf der Mikroebene der Öffentlichkeit wird mittelbar durch Massenmedien unterstützt, weil ihre Wirkung über den Moment hinausgeht, in dem Rezipienten die Inhalte wahrnehmen. Das gemeinsame Verarbeiten von Argumenten kann der Rezeption von Information vor- oder nachgeschaltet sein, dennoch wirkt die Qualität des Diskurses auf allen Öffentlichkeitsebenen. Weil letztere jeweils einen Kommunikationsraum darstellen, innerhalb dessen Gespräche über Ereignisse und Themen geführt werden (Wimmer 2011:165), beeinflusst die Diskursqualität der massenmedialen Öffentlichkeit auch die mittlere oder einfache Ebenen.

Normativ findet die Leitvorstellung von Diskursqualität sowohl bei der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 10 Abs.1 EMRK; Art. 11 GrCh) als auch in den Medienfreiheiten (Art. 10 Abs. 1 EMRK: nicht explizit; Art. 11 Abs. 2 GrCh: expliziter Schutz der Medien) ihre Rückbindung: Wenn jede Person die Freiheit hat, sich am öffentlichen Diskurs zu beteiligen, so betrifft das in erster Linie Formen des Austausches, die nicht zu Lasten der Rechte der anderen Kommunikationsteilnehmer oder Dritter gehen. Dies spricht für ein Grundmaß an Respekt und Zivilität in der öffentlichen Auseinandersetzung, das für alle Beteiligten gilt. Darüber hinaus folgen daraus besondere Anforderungen an diejenigen, die durch ihre publizistische Tätigkeit die Rechtsausübung des Einzelnen ermöglichen und gleichzeitig die öffentliche Meinungsbildung insgesamt fördern sollen. Publizistische Medien sollen vor diesem Hintergrund in besonderer Weise Aspekte wie Zugänglichkeit, Rationalität und Nachvollziehbarkeit bei der Auswahl der Themen und der Formen der Berichterstattung berücksichtigen. Soweit diese Aspekte vom Konzept des „verantwortlichen Journalismus“ umfasst sind, erfolgen die höheren inhaltliche Anforderungen an die Diskursqualität bei meinungsrelevanten Medien auch um ihres höheren medienspezifischen Grundrechtsschutzes wegen.

Herausgefordert sieht sich das Leitbild der Diskursqualität durch Veränderungen in der Zugänglichkeit kommunikativer Medien: Durch digitale Informationsintermediäre und insbesondere durch soziale Medien wird der Beteiligtenkreis öffentlicher Kommunikation erweitert. Mehr nicht-publizistische Inhalte werden zum Bestandteil der gesellschaftlichen Kommunikation, die



sich dort zu Lasten der Diskursqualität auswirken können, wenn niedragschwellige Kommunikation mehr Aufmerksamkeit in Anspruch nimmt (Katzenbach 2010). Wenn Informationsintermediäre Inhalte algorithmisch so sortieren, dass diejenigen priorisiert werden, die mehr User Engagement aufgrund negativer Emotionen (Crockett 2017) generieren, sind zivile Inhalte ggf. weniger sichtbar. Die Aggregation von solchen Inhalten wirkt sich möglicherweise nicht nur punktuell innerhalb digitaler Teilöffentlichkeiten aus, sondern kann die Diskursqualität insgesamt betreffen. Durch die Verlagerung verschiedener Öffentlichkeitsebenen auf digitale Plattformen mit der Folge, dass sie nicht mehr anhand des Mediums klar voneinander differenziert werden können, kann Kommunikation durch Interaktion (bspw. im Rahmen öffentlich einsehbarer „Stammtischdebatten“) mehr Reichweite als im analogen Kontext erlangen. Eine derartige zunehmende Wahrnehmung respektloser oder inziviler Kommunikation in digitalen Öffentlichkeiten wirkt sich auf die wahrgenommene Diskursqualität aus (Kümpel und Rieger 2019), aber die Konsequenzen für das wahrgenommene Klima, das eigene kommunikative Handeln und letztlich für das Verständnis des Begriffs der Diskursqualität sind noch nicht hinreichend bestimmt.

### 3.3.3. Sicherheit und Vertrauen

Sicherheit in der öffentlichen Kommunikation bedeutet zunächst die Ausübung der Kommunikationsgrundrechte und -freiheiten, ohne zu befürchten, dafür belangt oder drangsaliert zu werden. Es handelt sich also primär um den Schutz vor Eingriffen in eigene Rechte, die die Ausübung von Kommunikationsfreiheiten *ex ante* einschränken können (chilling effects). Sicherheit wird aber auch in der Kommunikation als soziales Verhalten erwartet, bspw. in Form von Erkennbarkeit und Authentizität anderer Teilnehmer\*innen sowie – rein technisch – die Erwartung an die Vertraulichkeit im Kommunikationsvorgang. Nur wenn alle Kommunikationsteilnehmer\*innen frei von Angst (sicherer Kommunikationsraum) und ohne Irreführung über die Hintergründe und Agenden der anderen Beteiligten kommunizieren können, kann von einer echten kommunikativen Teilhabe ausgegangen werden.

Trotz der damit angesprochenen überindividuellen Bezüge des Leitbilds der Sicherheit stehen *de lege lata* die individuellen Gewährleistungsgehalte im Vordergrund. Zusätzlich zum Schutz der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheiten aus Art. 10 EMRK und 11 GrCH, dienen auch das Telekommunikationsgeheimnis und der Schutz personenbezogener Daten gemäß Art. 8 GrCH, der Verbraucherschutz gemäß Art. 38 GrCH und das Recht auf Achtung des Privatlebens gemäß Art. 8 EMRK der Sicherheit mit Blick auf öffentliche Kommunikation.

Seitens des Staats wird erwartet, dass das Geschütztsein vor staatlichen Eingriffen und durch staatliche Maßnahmen in allen Schritten des Kommunikationsprozesses sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene gewährleistet wird. Daneben bedarf es eines Schutzes, der sich nicht nur gegen die innerstaatliche Macht des Staates richtet, sondern auch Angriffe aus dem Ausland sowie von nichtstaatlichen Akteuren im Blick hat, da die Sicherheit der öffentlichen Kommunikation im weiteren Sinne dem Schutz des demokratischen Systems und dessen Grundwerten dient. Die Frage der Sicherheit des Kommunikationsvorgangs ist durch die zunehmende Verlagerung öffentlicher und halb-öffentlicher Kommunikation in den digitalen Raum bedeutender geworden, u.a., weil die Zurverfügungstellung von Kommunikationsgelegenheiten und deren Rezeption sich auf ausschließlich technische Infrastrukturen verlagert hat, bei denen Information durch eine Vielzahl beteiligter technischer Vermittler vermittelt wird. Wer Kommunikatoren





und Rezipienten bei der Ausübung ihrer Kommunikations- und Medienfreiheiten wie und zu welchem Zweck beobachtet, bleibt dabei oft verborgen. Daneben ist aufgrund der Kommunikation unter Abwesenden und der Entgrenzung von medialen Gesamtangeboten aufgrund der informationellen Kleinteiligkeit eine Information nicht immer einem Akteur zuordbar. Auch kann der kommunizierende Akteur unbekannt sein oder absichtlich über sich und seinen Hintergrund in die Irre führen.

### 3.4. Berücksichtigung von Querschnittsfunktionen

Anerkannt ist neben den Funktionen von Kommunikation für das Individuum die für demokratische Selbstverständigung. In diesem Abschnitt geht es weniger um objektive Leitbilder, die von einem Mediensystem erfüllt werden sollten, sondern um basale Vor-Funktionen gesellschaftlicher Kommunikation, die als Querschnittsfunktionen bei der Gestaltung der Informations- und Medienordnung herangezogen werden sollten. Fragen der Wahrheitsfindung, des gesellschaftlichen Zusammenhalts des Normenlernens etc. bedürfen für die Zukunft allerdings noch der näheren Untersuchung.

#### 3.4.1. Gesellschaftliche Integration

Die mediale Öffentlichkeit soll als „Motor“ des gesellschaftlichen Verständigungs- und Aushandlungsprozesses fungieren. So kommt Medien die Funktion zu, den gesellschaftlichen Zusammenhalt als Prozess zu fördern und eine integrierende Funktion zu übernehmen. Der Relevanzrahmen und die Themenbesetzung in der öffentlichen Kommunikation wird durch Medien gespiegelt und organisiert, in Interaktion mit gesellschaftlichen (Teil-)Öffentlichkeiten. Auch durch die Vermittlung von Werten tragen die Medien zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei, wobei diese Werte nicht losgelöst von anderen Akteuren der öffentlichen Kommunikation gesehen werden. Das Zusammenspiel von Akteuren aus verschiedenen Teilen der Gesellschaft wird auf Mikro-, Meso- und Makro-Ebene sichtbar und bedarf vor dem Hintergrund des digitalen Strukturwandels einer kontinuierlichen Beobachtung im Sinne einer Infragestellung der klassischen Rolle der Medien im Hinblick auf die Integrationsfunktion öffentlicher Kommunikation (Wimmer 2017). Die öffentliche Kommunikation bildet einen sozialen Raum, der eine geteilte Identität innerhalb der Bevölkerung schafft (Weiß und Jandura 2017:13), und innerhalb dessen divergente Positionen zum Vorschein kommen und zugänglich gemacht werden.

Die zentrale Rolle der (herkömmlichen) Medien für gesellschaftlichen Zusammenhalt ist innerhalb von Nationalgesellschaften ihr Beitrag zur Bildung einer gemeinsamen sozialen Wirklichkeit und zu gesellschaftlich geteiltem Wissen.

#### 3.4.2. Kritik- und Kontrollmöglichkeit

Eine zentrale Funktion öffentlicher Kommunikation ist die Aushandlung gesellschaftlicher Fragen und dessen, was eine Gesellschaft und ihre Teile bewegt. Eine Grundvoraussetzung dafür ist, dass Kontrollmöglichkeiten existieren, damit die Träger hoheitlicher Macht oder Akteure mit wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Macht ihre Position nicht missbrauchen. Mit dieser Watchdog-Funktion verknüpft sind der besondere Schutz der Medien (beispielsweise vor Einsichtnahme ihrer Quellen oder vor Beschlagnahme von Recherchematerial) und medienspezifische



sche Privilegien wie Auskunfts- und Zugangsrechte gegenüber staatlichen Stellen oder Polizeifestigkeit von Redaktionen und Datenbanken vor Durchsuchungen und Beschlagnahmen. Die Schutzgehalte beschränken sich aber nicht auf den Schutz der Medien, sondern müssen auch vorgelagerte Schritte umfassen, wie bspw. den Schutz von Whistleblowern vor zivil- und strafrechtlichen Verfolgungen oder medienbezogene Privilegierungen beim Umgang mit nichtöffentlichen Daten.

Grundsätzlich muss jede Form von Staatsmacht gegenüber dem Volk in einer repräsentativen Demokratie durch Wahlen legitimiert sein. Entsprechend muss die Freiheit der Wahl gewährleistet sein, um die Staatsgewalt in ihren verschiedenen Ausprägungen zu legitimieren, und insofern ist die Freiheit der Meinungsbildung eine unabdingbare Prämisse für die Freiheit der Wahlen und alle Legitimationsketten, die sich ausgehend von der Wahl des Parlaments entfalten. Insofern ist die Rolle der Massenmedien für die freie Meinungsbildung des Volkes und als Kontrollelement der Staatsgewalt von zentraler Bedeutung, aber auch zur gesellschaftsbezogenen Vermittlung von Handlungen der öffentlichen Gewalt. Der Konnex zum Leitbild der Unabhängigkeit ist sehr eng: Um ihre Funktion als "public watchdog" erfüllen zu können, dürfen Medien weder in Abhängigkeit geraten, noch Teil eines Meinungsmachtmonopols werden, dessen zu großes Einflusspotenzial als Indiz gegen eine kritische Berichterstattung gewertet werden könnte.

Gesetzgebern innerhalb der EU ist es nur begrenzt möglich, Medienaktivitäten zu beschränken, und Registrierungspflichten für journalistische Tätigkeiten sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich (Art. 10 Abs. 1 S. 3 und Abs 3 EMRK; Art. 11 Abs. 1 S. 2 GrCH). Ferner können Eingriffe in diese Rechte Gegenstand von Individualbeschwerden vor dem EGMR (Art. 34 EMRK) oder dem EuGH sein (Art. 47 GrCH). Durch das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht werden die Kommunikationsfreiheiten gesichert. Sie tragen zum Schutz öffentlicher Kommunikation bei. Die Gerichte sind die Garanten und die Kontrollinstanz dieser gegenseitigen Kontrolle zwischen den Medien und der Staatsgewalt.

Abgesehen von der Kontrolle *durch* die Medien bedarf es auch einer Selbstkontrolle, um die Einhaltung von Grundsätzen auch intern zu sichern. Daher sind Selbstverpflichtungen in der Medien-governance von großer Bedeutung: Aufgrund ihrer besonderen gesellschaftlichen Funktion unterliegen Massenmedien neben gesetzlichen auch selbstaufgelegten Regeln, die durch den europäischen Press Council, nationale Presseräte und andere Formen von Selbstkontrollorganisationen weiterentwickelt und beaufsichtigt werden. Medienethische Vorgaben, journalistische Standardsregeln und Kontrollmechanismen, die sich für klassische Medienanbieter als Standard durchgesetzt haben, gelten jedoch nicht ohne Weiteres für nicht-journalistisch-redaktionell arbeitende, neue Akteure. Soweit intermediäre Angebote strukturell äquivalente Meinungsbildungspotenziale, etwa durch mögliche Themenselektion und -priorisierung haben, fehlen entsprechende (Selbst-) Kontrolloptionen.

### 3.4.3. Synchronisation

Medien tragen durch ihre spezifische Bereitstellungsqualität (Aktualität, Periodizität) zur gesellschaftlichen Taktung und Synchronisierung und damit zu einer gewissen Ordnung innerhalb der öffentlichen Kommunikation bei. Die Synchronisationsfunktion der Medien, die eng mit der Integrationsleistung (s. oben) verbunden ist, übernimmt eine wichtige Rolle bei der Selbstbeobachtung der Gesellschaft: Sie ermöglicht die Identifizierung aktuell diskutierter Themen, erzeugt in





sozialer Hinsicht Erwartungssicherheit durch andauernde Leistungen und ermöglicht gesellschaftliche Ko-orientierung (Jarren 2008), auch zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Subsystemen wie z.B. Wirtschaft und Politik. In Relation zur Gesellschaft im weiteren Sinne können Medien sich schwerpunktmäßig als objektive Informationsquelle, als Orientierung oder sogar als politische Wegweiser, als Forum oder als Hüter gesellschaftlicher Werte verhalten (McQuail 1992:85). Die auf Information und Vermittlung gerichtete redaktionell-journalistische Tätigkeit trägt im Wesentlichen dazu bei (Pürer 2014), Inhalte in die Öffentlichkeit zu tragen und gerade bei komplexeren Fragen eine mögliche Haltung vorzuschlagen. Allerdings ist letzteres keine unabdingbare Voraussetzung: bereits das Aggregieren von medialen Inhalten durch Informationsintermediäre kann als Beitrag zur gesellschaftlichen Synchronisation gewertet werden. Jedoch können Informationsintermediäre, die keinen eigenen Content produzieren, den Journalismus als gesellschaftliches Teilsystem in seiner Funktion der aktuellen Selbstbeobachtung und Synchronisation der Gesellschaft nicht ersetzen (Neuberger 2020:19).

Eine rechtliche Rückbindung zum Merkmal der Synchronisation findet sich – mittelbar – dort, wo Medienfreiheiten (Art. 10 EMRK und 11 GrGH) besonders geschützt werden, d.h. soweit es um aktuelle Berichterstattung geht. Die Versorgung der Öffentlichkeit mit Informationen, die in Fällen sich entwickelnder Sachverhalte oder Ereignisse ein besonders großes Berichterstattungsinteresse hat, ist eine der greifbarsten Synchronisationsfunktionen, jedoch ist sie nicht darauf beschränkt. Dementsprechend muss der Schutz für solche Akteure, die diese Aufgaben verantwortungsvoll erfüllen, im besonderem Maße Geltung beanspruchen.

## 4. Beispiele für Friktionen zwischen Leitbildern

Die regelmäßige normative Rückbindung der beschriebenen Leitbilder an die Informations-, Kommunikations- und Mediengrundrechte sprechen zunächst für kohärente Anforderungen an und kohärent umzusetzende Gestaltungsleitlinien für moderne Mediensysteme. Anhand von Beispielen soll hier gezeigt werden, dass es dennoch zwischen den Leitbildern zu möglichen (strukturellen) Reibungen kommen kann.

### 4.1. Informations- und Diskursqualität vs. Unabhängigkeit

Besonders die Medien, die eine gesellschaftlich relevante Funktion ausüben, sollen unabhängig von jeglichen politischen, gesellschaftlichen oder ökonomischen Einflüssen berichten können. Unabhängigkeit ist wichtig, um die Freiheit der Medien zu kommunizieren auf der einen, und die individuelle Freiheit unbeeinflusste Informationen zu erhalten auf der anderen Seite gewährleisten zu können. Diese Freiheit der Medien ist maßgeblich um Informationsqualität bieten zu können, sowie um die Rolle als „public watchdog“ erfüllen zu können. Die Kritik und Kontrolle von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren ist die Aufgabe der Medien als vierte Gewalt. Dennoch sind die Medien daran gebunden, positive Vorgaben bezüglich der Informations- und Diskursqualität einzuhalten. Demnach sind die Medien an strengere Sorgfaltspflichten, festgelegt in Presse- und Mediengesetzen, sowie dem Konzept des „responsible journalism“, konzipiert vom EGMR, gebunden. Diese Pflichten geben den Medien vor, wie die Erfüllung der Informationsaufgaben zu



erfolgen hat. Außerdem ist es die Rolle der Medien, den öffentlichen Diskurs anzustoßen, zu gestalten, voranzutreiben und mit Argumenten zu verstärken. Dabei müssen die Medien die Diskursqualität mit Hinblick auf Offenheit, Zugänglichkeit, Rechtfertigung und Zivilität gewährleisten. Solche restriktiven Vorgaben „wie“ kommuniziert wird, kann schnell auf das „was“ kommuniziert wird durchwirken. Zwischen Vorgaben zur Informations- und Diskursqualität auf der einen und dem Leitbild der Unabhängigkeit kommt es so zu systematischen Reibungen.

## 4.2. Vielfalt vs. Unabhängigkeit

Zu strukturell ähnlichen Friktionen kommt es zwischen vielfaltsbezogenen Vorgaben einerseits und dem Grundsatz der Unabhängigkeit andererseits: Vielfalt gilt im Hinblick auf die Vielfalt der Medienakteure, Meinungsvielfalt und die Vielfalt inhaltlicher Angebote. Vielfaltsbezogene Vorgaben, insbesondere dort, wo Vorgaben zur Priorisierung oder Diskriminierung gemacht werden, können die Unabhängigkeit der Medien betreffen. Zu strikte oder zu konkrete Vielfaltsvorgaben wirken sich hier als Verringerung der Unabhängigkeit der freien Berichterstattung und der freien Informationsaufnahme aus.

## 4.3. Vielfalt vs. Offenheit

In dem Versuch kommunikative Chancengleichheit online und offline zu erlangen, existieren auf Grundlage des Vielfaltsgebots gesetzliche Vorgaben zur positiven Vielfaltssicherung. So sollen etwa öffentlich-rechtliche oder andere qualitativ hochwertige Medienangebote auf TV-Geräten leicht auffindbar sein; „must carry“-Regelungen verpflichten Netzbetreiber zur Berücksichtigung bestimmter Programme in ihrem Angebot. Obwohl das Diskriminierungsverbot insbesondere politisch motivierte, systematische Unterdrückung bestimmter Angebote und Inhalte zu verhindern versucht, können entsprechende Regelungen ihrerseits zu einer Perpetuierung der bestehenden Angebotsvielfalt und damit zu einer strukturellen Verringerung der Offenheit eines Mediensystems beitragen.

## 4.4. Vielfalt vs. Freiheit

In dem Zuge, wie positive Vielfaltsvorgaben in die autonome Gestaltung von Medienanbietern und Intermediären eingreifen, ist dadurch deren Medienfreiheit berührt. Parallel können zu restriktive Vielfaltsvorgaben auch das Recht auf Informationsfreiheit, verstanden als das Recht, sich sein eigenes Medienrepertoire unbeeinträchtigt von Dritten zusammenzustellen, durch zu determinierende Vielfaltsvorgaben beeinträchtigen. Wenn Nutzer\*innen bewusst entscheiden, sich nur aus bestimmten Quellen zu informieren und ggf. gerade keine Vielfalt wünschen, stehen sich die Informationsfreiheit auf der einen und Vielfaltsvorgaben auf der anderen Seite gegenüber. Eine zu paternalistisch verstandene Vielfaltsgewährleistung, die individuelle Informationsbedürfnisse überprägt, kann so als Freiheitsbeschränkung gesehen werden.



## 4.5. Vielfalt vs. gesellschaftlicher Zusammenhalt

Die Medien spielen für den gesellschaftlichen Verständigungs- und Aushandlungsprozess und somit für die gesellschaftliche Integration eine zentrale Rolle. Grundsätzlich gilt, dass ein breites Medienangebot zu größerer Vielfalt an Meinungen führt, die in einer gemeinsamen Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Gesellschaftlicher Zusammenhalt zeigt mit Blick auf dieses Leitbild ambivalente Aspekte auf, wo soziale Kohäsion auf Ähnlichkeiten, kohärenten Wertevorstellungen und Sichtweisen beruht. Zu viel (Meinungs-)Vielfalt kann – jedenfalls theoretisch – die gemeinsam getragenen Ansichten in den Hintergrund treten lassen und so zu einer Erosion der Gemeinsamkeit führen, die den Integrationsprozess beeinträchtigen kann. Problematisch ist auch, dass ein in den Medien vermittelndes Bild von Gesellschaft, in das bestehende Ungleichheiten und Konflikte eingebettet sind, für Integration insgesamt nicht förderlich ist. Gleichzeitig darf es nicht zu einer zu starken Vielfaltsverengung des Medienangebots kommen, indem ausschließlich von der Mehrheit der Gesellschaft befürwortete Ansichten zu Wort kommen – derart informierte Gesellschaften entwickelten sich nicht oder nur langsam weiter.

## 4.6. Freiheit vs. Sicherheit

Maßnahmen, die die Sicherheit und das Vertrauen betreffen, können mit den Medienfreiheiten konfliktieren: Vorgaben zur Herstellung von Transparenz über den Äußernden würden eine anonyme Meinungsäußerung unmöglich machen. Vorgaben, die jegliche Berührung von Persönlichkeitsrechten durch Berichterstattung ausschließen, würden eine starke Beschränkung der Medienfreiheiten und der Unabhängigkeit darstellen.

## 5. Ausblick: Auflösung von Leitbildkollisionen

Die Vorstellungen funktionierender öffentlicher Kommunikation bestehen aus einem ganzen Bündel teils sehr breiter normativer Erwartungen, die sich noch nicht zu einem Gesamtleitbild verdichtet haben. Diese lassen sich jeweils theoretisch vor allem vor dem Hintergrund von Bedingungen für eine gelingende Demokratie herleiten, sie finden sich regelmäßig auch in grundrechtlichen Garantien und Verbürgungen – allen voran in Art. 10 EMRK und Art. 11 GrCh. Teils werden Begriffsverständnisse, Schutzbereiche und Wirkrichtungen durch aktuelle Entwicklungen herausgefordert; ein ständiges Thema sind insbesondere neue Akteure und Angebotsformen, die positive wie negative Potenziale für die Realisierung der Leitvorstellungen aufweisen.

Die aufgezeigten normativen Leitvorstellungen können positiv wie negativ aufeinander einwirken; sie können sich verstärken und Unterasspekte konkretisieren, sie können sich wie gezeigt aber auch in Widerspruch zueinander begeben. Im Falle von Zielkollisionen zweier Leitbilder sieht sich der gestaltende Mediengesetzgeber vor der Aufgabe, die beiden Leitvorstellungen miteinander in Einklang zu bringen. Dabei scheint es hilfreich, zwischen subjektiven Abwehrrechten und positiven Ordnungsaufgaben des Gesetzgebers, die aus einem Grundrecht folgen, zu unterscheiden. So ergeben sich drei mögliche Konstellationen: (a) Eine individuelle, subjektive Freiheitsposition kollidiert mit einem anderen individuellen Freiheitsrecht; (b) eine subjektive Grundrechtsausprägung trifft auf kollidierende positive Gestaltungsaufgaben aus einem Grundrecht; oder c)



zwei auf die Gestaltung einer positiven Ordnung gerichteten Interpretationen eines Grundrechts weisen eine Zielkollision auf.

- a) Bei der Ausbalancierung widerstreitender subjektiver Interessen und Rechtspositionen kann die Spruchpraxis der Gerichte Anstöße geben. Der EGMR wie der EuGH lösen Konflikte zwischen widerstreitenden Grundrechten durch eine Abwägung im Einzelfall. Der Blick in die Rechtsprechung ergibt hier Ansätze dafür, welche Entscheidungsmaßstäbe zur möglichen Auflösung der Kollisionen beitragen können: Obwohl Art. 10 EMRK keinen absoluten Vorrang in der Abwägung mit konkurrierenden Grundrechten genießt, misst das Gericht dem Schutz der Kommunikationsfreiheiten aufgrund deren Rolle für demokratische Gesellschaften besondere Beachtung zu. Das öffentliche Interesse an Informationen und Ideen zu allen gesellschaftlichen und politischen Fragen erlaubt es, dass durch Berichterstattung ggf. auch die Grundrechte Dritter berührt werden können. Der zentrale Abwägungsmaßstab in diesen Fällen ergibt sich aus dem Grad der verantwortungsvollen Übernahme der gesellschaftlichen Funktionen des Berichterstatters. Erfolgte Recherche und Berichterstattung verantwortungsvoll und unter Berücksichtigung der standesrechtlichen Vorgaben („responsible journalism“), weist die relevante Information einen Wert auf, der Eingriffe in andere Grundrechte rechtfertigen kann. Aufgrund der Schutzbedürftigkeit des Einzelnen vor der möglichen Prangerwirkung öffentlicher Berichterstattung hat der EGMR konkretere Abwägungskriterien zur Abwägung zwischen dem Schutz des Rechts auf Achtung des Privatlebens nach Art. 8 EMRK und den Freiheiten aus Art. 10 EMRK entwickelt (vgl. Smet 2011; Zysset 2019). Auch hier gilt kein grundsätzlicher Vorrang von Art. 10 EMRK; je nach Relevanz der Stellung der von der Veröffentlichung betroffenen Person, des Beitrags der Berichterstattung zu der gesellschaftlichen Diskussion und des verantwortungsvollen Umgangs der Medien mit ihren Rechten und Pflichten kann aber das allgemeine Interesse einer demokratischen Gesellschaft an der Gewährleistung einer freien Presse und einer offenen Debatte über Fragen von öffentlichem Interesse die Rechte Einzelner überwiegen.
- b) Komplexer erscheinen Kollisionen zwischen zwei oder mehreren Leitbildern, die ihre Rückbindung in den *gleichen* Rechtsnormen haben. Aus Art. 10 EMRK und 11 GrCh stammende Leitvorstellungen, die Friktionen untereinander aufzeigen, erscheinen systematisch schwieriger auflösbar: Wo zwischen Art. 10 EMRK und Art. 11 GrCh noch der Kohärenzmechanismus aus Art. 52 Abs. 3 GrCh gilt, besteht eine derartige Auflösungsregel von zwei unterschiedlichen Gehalten aus derselben Vorschrift nicht. In der Regel konfliktieren dabei objektiv-rechtliche, positive Gestaltungsaufgaben des Gesetzgebers zur Gewährleistung einer funktionierenden Medienordnung auf der einen Seite mit subjektiven Mediengrundrechten auf der anderen Seite. In diesen Fällen ist die Grundfrage des Umfangs positiver Gestaltungsaufgaben des Gesetzgebers betroffen – darf, und wenn ja, wie weit die positive Ordnung der Medienordnung die zugestandenen Grundrechte von Medienanbietern und Mediennutzern überprägen? Der EGMR geht mit Blick auf die subjektiven Informations- und Kommunikationsfreiheiten von einem weiten Schutzbereich sowie einem weiten Eingriffsbegriff aus, und stellt strenge Anforderungen an die Erforderlichkeit der staatlichen Handlungen, welche einen legitimen Zweck verfolgen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein müssen. Ob sich diese Maßnahmen, die auf der positiven Ausgestaltungspflicht ergeben, ebenfalls diesem Dictum zu unterwerfen haben, ist bislang nicht abschließend geklärt. Der Maßstab, der sich für die



Abwägung hieraus ergibt, ist jedenfalls ein restriktiver: Erst und nur dann, wenn eine positive Gestaltung für die Gewährleistung gelingender gesellschaftlicher Selbstverständigung notwendig ist, erscheinen einschränkende gesetzgeberische Vorgaben möglich. Diese müssen im verhältnismäßig im weiteren Sinne sein, d.h. zur Erreichung des Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar.

- c) Dort, wo Leitlinien in Form zweier positive Gestaltungsaufgaben zueinander in Konflikt stehen, muss, soll eine kohärente Ordnung entstehen, dagegen eine Ordnung der beiden Leitlinien dergestalt gefunden werden, dass das eine Leitbild als immanente Beschränkung des anderen Leitbilds gilt (z.B. Offenheit als Beschränkung positiver Vielfaltsregelungen). Die Gestaltung einer positiven Ordnung ist in diesen Fällen nicht nur wie unter b) aufgezeigt von den subjektiven Grundrechten begrenzt, sondern kann aus der demokratiegeleiteten Interpretation entstehenden Unteraspekten aus sich selbst heraus Beschränkungen aufweisen.

Als Meta-Beobachtung bleibt, dass es vor der gesetzlichen Gestaltung auf Ebene der Kommunikationsinhalte stets zunächst die Pflicht gibt, nach organisations- und verfahrensbezogenen Vorgaben Ausschau zu halten: Mit Blick auf das Ziel funktionierender gesellschaftlicher Selbstbeobachtung und -verständigung ist der Staat angehalten, diese Aushandlungsprozesse zunächst der Gesellschaft außerhalb staatlicher Wirkmächtigkeit zu ermöglichen. Dort, wo für dieses Gelingen Risiken beobachtbar sind, sollte sich der Gesetzgeber zunächst auf Optionen konzentrieren, die durch prozedurale Vorgaben die Aushandlung auf flexible Weise auf gesellschaftlicher Ebene gewährleisten. Dadurch wird der Staat den zugesicherten Freiheiten und Rechten am ehesten gerecht. Nur dort, wo der gesellschaftliche Aushandlungsprozess nach staatlicher Regelung ruft oder die Gewährleistung des Aushandlungsprozesses gefährdet ist, darf und kann materielle staatliche Regulierung ansetzen.

## Literatur

- Birnhack, Michael D., und Niva Elkin-Koren. 2003. „The Invisible Handshake: The Reemergence of the State in the Digital Environment“. *Virginia Journal of Law and Technology* 8(6):1–56.
- Bogdandy, Armin von, und Christoph Krenn. 2014. „Zur demokratischen Legitimation von Europas Richtern: Eine vergleichende Rekonstruktion der Richterauswahl zu EGMR und EuGH“. *JuristenZeitung* 69(11):529–37. doi: 10.1628/002268814X13987663944856.
- Bogdandy, Armin von, und Christoph Krenn. 2015. „Zur Parlamentarisierung der Richterauswahl Warum der Europarat der EU den Weg weist“. S. 409–30 in *Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert*. Bd. 5, herausgegeben von C. Franzius, F. C. Mayer, und J. Neyer. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Bucher, Taina. 2012. „Want to Be on the Top? Algorithmic Power and the Threat of Invisibility on Facebook“. *New Media & Society*. doi: 10.1177/1461444812440159.
- Burkart, Roland. 2002. *Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder ; Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft*. 4., überarb. und aktualisierte Aufl. Wien: Böhlau.



- Cole, Mark D. 2009. „Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung im Rundfunk“. S. 93–132 in *BLM-Symposium Medienrecht 2007: Freiheitssicherung durch Regulierung: fördert oder gefährdet die Wettbewerbsaufsicht publizistische Vielfalt im Rundfunk?* Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Cornils, Matthias. 2019. „EMRK Art. 10 Freiheit der Meinungsäußerung“. in *BeckOK Informations- und Medienrecht*, herausgegeben von H. Gersdorf und B. P. Paal. München: C.H. Beck.
- Crockett, M. J. 2017. „Moral Outrage in the Digital Age“. *Nature Human Behaviour* 1(11):769–71. doi: 10.1038/s41562-017-0213-3.
- Emerson, Thomas I. 1962. „Toward a General Theory of the First Amendment“. *Yale Law Journal* 72:877–956.
- Grabenwarter, Christoph, und Katharina Pabel. 2016. „§ 23. Politische und gemeinschaftsbezogene Grundrechte“. in *Europäische Menschenrechtskonvention*, herausgegeben von C. Grabenwarter und K. Pabel. München: C.H. Beck.
- Greenawalt, Kent. 1989. „Free Speech Justifications“. *Columbia Law Review* 89:119–55.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hagen, Lutz M. 1995. *Informationsqualität von Nachrichten: Meßmethoden und ihre Anwendung auf die Dienste von Nachrichtenagenturen*. Opladen: Westdt. Verl.
- Hasebrink, Uwe, Hermann-Dieter Schröder, Dieter Storll, und Gerlinde Schumacher. 2019. „Mediennutzung und soziale Integration“. *Media Perspektiven* (11):15.
- Helberger, Natali, Katharina Kleinen-von Königslöw, und Rob van der Noll. 2015. „Regulating the new information intermediaries as gatekeepers of information diversity“. *info* 17(6):50–71.
- Hepp, Andreas. 2020. *Deep Mediatization*. London ; New York: Routledge.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 2003. „Mediendemokratie als rechtliche Herausforderung“. *Der Staat* 42(2):193–223.
- Katzenbach, Christian. 2010. „Weblog-Öffentlichkeiten als vernetzte Gespräche. Zur theoretischen Verortung von Kommunikation im Web 2.0“. S. 187–211 in *Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess, Internet research*, herausgegeben von J. Wolling, M. Seifert, M. Emmer, und Fachgruppe Computervermittelte Kommunikation. Baden-Baden: Nomos, Edition Reinhard Fischer.
- Kühling, Jürgen. 1999. *Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kümpel, Anna Sophie, und Diana Rieger. 2019. *Wandel der Sprach- und Debattenkultur in sozialen Online-Medien. Literatur Review*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Marti, Urs. 2004. „Diskursethische Legimation und soziale Funktion des Rechts – Überlegungen zu Jürgen habermas’ Diskurstheorie des Rechts und der Demokratie“. S. 107–20 in *Das Recht im Spannungsfeld utilitaristischer und deontologischer Ethik: Vorträge der Tagung der Schweizer Sektion der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie (SVRSP) vom 15.*





- und 16. November 2002 in Luzern., *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, herausgegeben von P. Mastronardi. Stuttgart: Steiner.
- McQuail, Denis. 1992. *Media performance: mass communication and the public interest*. London ; Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- Nahon, Karine. 2016. „Where There Is Social Media There Is Politics“. S. 39 in *The Routledge companion to social media and politics*, herausgegeben von A. Bruns, G. Enli, E. Skogerbo, A. O. Larsson, und C. Christensen. New York: Routledge.
- Neuberger, Christoph. 2011. *Definition und Messung publizistischer Qualität im Internet: Herausforderungen des Drei-Stufen-Tests*. Berlin: Vistas.
- Neuberger, Christoph. 2018. *Was erwartet die Gesellschaft vom Internet - und was erhält sie? ein normativer Kompass für Gestaltung und Regulierung*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Neuberger, Christoph. 2020. *Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie. Analyse und Anwendung am Beispiel der Schweiz. Einzelstudie*. BAKOM Bundesamt für Kommunikation.
- Neuberger, Christoph, und Frank Lobigs. 2018. *Meinungsmacht im Internet. Gutachten. Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen*. Berlin: Die Medienanstalten.
- Oppitz, Florian. 2018. *Theorien der Meinungsfreiheit: eine vergleichende Untersuchung richterlicher Grundrechtsdogmatik*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Paal, Boris P. 2010. *Medienvielfalt und Wettbewerbsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pürer, Heinz. 2014. *Publizistik- und Kommunikationswissenschaft*. 2., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft mbH.
- Schäfer, Andreas. 2016. *Zwischen Repräsentation und Diskurs: Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess*. Springer-Verlag.
- Schulz, Wolfgang. 1998. *Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung*. 1. Aufl. Baden-Baden [u.a.]: Nomos-Verl.-Ges.
- Schulz, Wolfgang, und Kevin Dankert. 2016. *Die Macht der Informationsintermediäre - Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen*. 1. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schulz, Wolfgang, Stephan Dreyer, und Stefanie Hagemeier. 2011. *Machtverschiebung in der öffentlichen Kommunikation*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sell, Saskia. 2017. *Kommunikationsfreiheit: Emanzipatorische Diskurse im Kontext medientechnologischer Entwicklungsprozesse*. Wiesbaden: Springer VS.
- Smet, Stijn. 2011. „Freedom of Expression and the Right to Reputation: Human Rights in Conflict“. *American University International Law Review* 26(1):183.
- Weiß, Ralph, und Olaf Jandura. 2017. „Medien und gesellschaftlicher Zusammenhalt“. S. 11–31 in *Zwischen Integration und Diversifikation*, herausgegeben von O. Jandura, M. Wendelin, M. Adolf, und J. Wimmer. Springer VS, Wiesbaden.
- Wessler, Hartmut. 2018. *Habermas and the media*. Medford, MA: Polity.



- Wimmer, Jeffrey. 2011. „Zwischen Subjekt und System. Politische Öffentlichkeit als multidimensionaler Kommunikationsprozess und Mehrebenenphänomen“. S. 163–92 in *Ebenen der Kommunikation: Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft*, herausgegeben von T. Quandt und B. Scheufele. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wimmer, Jeffrey. 2017. „Die Integrationsfunktion öffentlicher Kommunikation im Kontext“. S. 83–102 in *Zwischen Integration und Diversifikation, Medien - Kultur - Kommunikation*, herausgegeben von O. Jandura, M. Wendelin, M. Adolf, und J. Wimmer. Berlin [u.a.]: Springer VS.
- Wunden, Wolfgang. 1998. „Freiheitliche Medienmoral: Konzept einer systematischen Medienethik“. S. 145–64 in *Freiheit und Medien, Beiträge zur Medienethik. - Frankfurt, M. : Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik, 1989- ; ZDB-ID: 1429428-X ; Band 4GEP-Buch*, herausgegeben von W. Wunden. Frankfurt am Main: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik.
- Zysset, Alain. 2019. „Freedom of Expression, the Right to Vote, and Proportionality at the European Court of Human Rights: An Internal Critique“. *International Journal of Constitutional Law* 17(1):230–51. doi: 10.1093/icon/moz002.

